MITBESTIMMUNGSKONKURRENZEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

— Ein Beitrag zur Problematik
der Häufung von Teilhaberechten —

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors des Rechts

der

Rechts - und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von:

Klaus Peter Hoschke

1977

MITBESTIMMUNGSKONKURRENZEN
IM ÖFFENTLICHEN DIENST

-Ein Beitrag zur Problematik
der Häufung von Teilhaberechten-

D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des Grades eines

Doktors des Rechts

der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Universität des Saarlandes

Vorgelegt von: Klaus Peter H o s c h k e

Tag der Disputation: 18. November 1977

Dekan: Prof.Dr. Kraus

Erstberichterstatter: Prof.Dr. Isensee

Zweitberichterstatter: Prof.Dr.Dr. Ress

Inhaltsverzeichnis und Gliederung

Einleitung und Problemstellung 5

ERSTER TEIL
Die Konkurrenz von Teilhaberechten der öffentlichen Bediensteten. Bestandsaufnahme 15

1. Planspiel eines Mitbestimmungsverfahrens nach dem Personalvertretungsgesetz in einer Sparkasse mit mitbestimmtem Verwaltungsrat 17

a) Erste Stufe
Verhandlungen zwischen Personalrat und Dienststellenleitung 20

b) Zweite Stufe
Verhandlungen zwischen dem Personalrat und dem obersten Organ der Sparkasse 24

c) Dritte Stufe
Verfahren vor der Einigungsstelle 27

d) Vierte Stufe
Der Letztentscheid des obersten Organs 29

e) Graphische Darstellung 32

2. Der Bereich der Teilhaberechtskonkurrenzen 33

3. Untersuchung der Konkurrenzsituationen auf Kumulationserscheinungen 42

a) Kumulationen im Verhältnis von belegschaftsbezogener Mitbestimmung zu Personalvertretung 42

b) Kumulationen im Verhältnis von ständebezogener Mitbestimmung zu Personalvertretung 54

c) Kumulationen im Verhältnis von Selbstverwaltungsteilhabe zu Personalvertretung 62

4. Differenzierung und Typologie der Fälle einer Kumulation von Teilhaberechten 67

a) Differenzierung nach dem Grad der Abhängigkeit sonstiger Bedienstetenvertreter vom Personalrat 67

b) Differenzierung nach dem Umfang des gesamten in einer Verwaltungseinheit vorhandenen Mitbestimmungspotentials 72

c) Differenzierung nach der Art des Zusammenwirkens beider Teilhaberechte 75

5. Zusammenfassung 79

ZWEITER TEIL
Verfassungsrechtliche Würdigung der Kumulation von Teilhaberechten öffentlicher Bediensteter 81

1. Auswirkungen der Kumulation auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst 82

a) Die allgemeine Problematik der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst 82

aa) Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und Demokratieprinzip 83

bb) Argumente für eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst 89

b) Mitbestimmung als grundrechtlegitimierte Lebensäußerung 96

c) Mitbestimmung zwischen grundrechtlicher und demokratischer Legitimation 105

d) Auswirkungen einer Mitbestimmungskumulation auf das Gefüge von demokratischer und grundrechtlicher Legitimation 112

aa) Auswirkungen bei addierender Kumulation 112

bb) Auswirkungen bei potenzierender Kumulation 115

2. Versuche zur Neutralisierung der Kumulationswirkungen 122

a) Der Letztentscheid des obersten exekutivischen Legitimationsträgers als Garant demokratischer Legitimation 123

b) Das Weisungsrecht als Garant demokratischer Legitimation 126

c) Gemeinwohlbindungsklausel und freies Mandat für Bedienstetenvertreter in Kollegialorganen 134

aa) Die Problematik einer Gemeinwohldefinition durch Bedienstetenvertreter 135

bb) Freies Mandat für Bedienstetenvertreter? 147

d) Inkompatibilität von Personalratsamt und Verwaltungsratsmandat 157

e) Schweigepflichten für Bedienstetenvertreter in Kollegialorganen 162

f) Organisatorische Trennung der Verfahrenswege und der Kompetenzen von Personalratsmitbestimmung und sonstiger Mitbestimmung 165

Zusammenfassung und Schluß 169

Anhang 175

I Tabellarische Übersicht über die der Mitbestimmung des Personalrates unterliegenden Angelegenheiten

II Graphische Darstellung des Mitbestimmungsverfahrens nach den Personalvertretungsgesetzen

Literaturverzeichnis

Einleitung und Problemstellung

"Das Personalvertretungsgesetz bleibt unberührt"[1], so schließt das Saarländische Universitätsgesetz[2] die Vorschrift über die Teilhaberechte der Angehörigen des Verwaltungs- und technischen Personals an der Selbstverwaltung der Universität[3].

Hinter diesem Satz verbirgt sich mehr, als der unbefangene Betrachter angesichts der nüchternen, rein gesetzestechnischen Formulierung vermuten möchte. Der Gesetzgeber verschafft hier einer genau umschriebenen Personengruppe die Möglichkeit, die in ihr vertretenen Willensstrukturen in den Willensbildungsprozeß der Selbstverwaltungseinheit einzubringen, konstatiert aber gleichzeitig, daß das Recht dieser Personengruppe, ihre Beschäftigteninteressen gegen den selbst mitgebildeten Willen zu vertreten, unberührt bleibe. Damit sieht es das Gesetz zumindest als möglich an, daß beide Teilhaberechte gewisse Überschneidungen aufweisen können und gegebenenfalls zueinander in Konkurrenz treten können.

Der eingangs zitierte Rechtssatz erhellt schlaglichtartig ein Phänomen, das sich in den letzten Jahren -weitgehend unbemerkt von der breitangelegten Mitbestimmungsdiskussion- ausgebreitet hat. Den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurden neben der sämtliche Verwaltungseinheiten erfassenden Personalvertretung[4] immer häufiger

---

1) § 73 II Saarl. UG
2) ABl. 1970, S. 510
3) Eine entsprechende Regelung findet sich in § 130 III der Grundordnung der Rupprecht-Karl-Universität, Heidelberg vom 31 März 1969.
4) Die Personalvertretungsgesetze gelten für sämtliche Verwaltungen. § 1 BPersVG lautet:
"In den Verwaltungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten des Bundes werden Personalvertretungen gebildet".
Entsprechende Regelungen enthalten auch sämtliche Länderpersonalvertretungsgesetze. Soweit ersichtlich unterfallen lediglich die beiden Rundfunkanstalten NDR und SDR keinem Personalvertretungsgesetz, für sie gilt aber das Betriebsrätegesetz vom 10. April 1946 (Kontrollratsgesetz Nr. 22). Vgl auch BRÜGGEMANN, Personalvertretungsrecht, S. 130 f.

weitere Teilhaberechte gewährt, meist durch eine Beteiligung in bereits vorhandenen Kollegialorganen. Diese Mehrgleisigkeit der Teilhabe wirft die Frage eines etwaigen Konkurrenzverhältnisses der verschiedenen Mitbestimmungsrechte auf.

Die Beteiligung der abhängig Beschäftigten an den sie betreffenden Entscheidungen zählt zu den Themen, die sowohl die politische als auch die wissenschaftliche Diskussion unserer Tage prägen. Die Aufmerksamkeit, die diesem Komplex gewidmet wird, ist gerechtfertigt, denn die darüber geführte Auseinandersetzung bereitet Entscheidungen vor, die in großem Umfang die gesellschaftliche und staatliche Entwicklung unseres Gemeinwesens beeinflussen werden und bereits beeinflußt haben.

Wenn auch -zumindest in der politischen Diskussion- das Problem der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gegenüber der Mitbestimmung in Großbetrieben der gewerblichen Wirtschaft[1] etwas in den Hintergrund tritt, so ist die Problematik jedoch kaum von minderer Bedeutung, denn die Veränderungen im Entscheidungsmechanismus der Exekutive zeigen unmittelbare Auswirkungen auf den Staatsaufbau und die Verfassungswirklichkeit. Trotzdem gebührt der Mitbestimmung in der gewerblichen Wirtschaft historisch und ideologisch das Primat. Die bis in die erste Hälfte des 19. Jahr-

---

1) Vgl. hierzu statt vieler den MITBESTIMMUNGS-BERICHT sowie SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung und HUBER, Grundgesetz

hunderts zurückreichenden Bemühungen um eine, den Lohnabhängigen gerecht werdende Arbeitsverfassung für die Privatwirtschaft[1] sind für den grundsätzlich anders strukturierten öffentlichen Dienst nicht ohne Auswirkungen geblieben. So wurde auch die Aufgliederung der Mitbestimmungsforderungen in drei Ebenen und ihre Bezugnahme auf drei Anknüpfungspunkte[2], nämlich den Betrieb, das Unternehmen und die Gesamtwirtschaft, von den Mitbestimmungsmodellen der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Dienst übertragen.

Der "Betrieblichen Mitbestimmung" im Bereich der gewerblichen Wirtschaft entspricht die "Innerbehördliche Mitbestimmung" oder "Perspnalvertretung". Diese auf den Rahmen der einzelnen Betriebsstätten oder Dienststelle beschränkte Mitbestimmung der Arbeitnehmer hat zur Aufgabe und zum Ziel, den Beschäftigten Einfluß auf die Gestaltung der täglichen Arbeit zu sichern; sie ist auf das Verhältnis Arbeitgeber - Arbeitnehmer beschränkt[3].

Davon wird auf der zweiten Stufe die "Unternehmerische Mitbestimmung" beziehungsweise die "Behördenleitende Mitbestimmung" unterschieden. Sie soll den Beschäftigten die Möglichkeit eröffnen, an der Leitung des Unternehmens, beziehungsweise der Behörde teilzuhaben. Darüber hinaus soll den Interessen der Belegschaft bereits im Planungsstadium, bei Entscheidungen, die das innerbetriebliche Leben möglicherweise determinieren, Geltung verschafft werden.[4]

---

1) Diese Bemühungen sind im rechtswissenschaftlichen Bereich mit dem Namen Robert von MOHL verbunden, der im Jahre 1835 erstmals für gewählte Arbeitsausschüsse in den Betrieben eintrat. Vgl. zur Geschichte des Mitbestimmungsgedankens TEUTEBERG, Geschichte

2) Zu den vom Ansatz her bestimmten Unterschieden der Mitbestimmungsformen vg. SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S. 38 ff.

3) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S. 66
STARKE, Aufgaben, S. 840

4) Vgl. RICHARDI, Mitbestimmung, Sp. 1315

Letztlich ist noch im Bereich der Wirtschaft die 'Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung' zu erwähnen, der im öffentlichen Dienst die 'Beteiligung der Spitzenverbände an der Vorbereitung allgemeiner dienstrechtlicher Regelungen' gegenübergestellt werden kann.[1] [1a]

Ungeachtet der Tatsache, daß die Verfechter weitgehender Mitbestimmungsregelungen -vor allem also die Gewerkschaften und Berufsverbände- diese drei Ebenen als Teil einer umfassenden Mitbestimmungskonzeption betrachten,[2] zeigen sich in der Gesetzgebung kaum Ansätze zu einer Gesamtschau und zu einer Abstimmung der auf den verschiedenen Ebenen angesiedelten Mitbestimmungsregelungen. Auch die wissenschaftliche Literatur über die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst konzentriert sich bislang nur auf jeweils einen der Mitbestimmungsansätze. Verfassungsrechtliche Abhandlungen legen den Schwerpunkt entweder auf eine Untersuchung der Beteiligung der Spitzenverbände[3] oder der behördenleitenden Mitbestimmung durch Beteiligung in aufsichtsführenden oder geschäftsleitenden Kollegialorganen[4]; im Bereich der innerbehördlichen Mitbestimmung beschränkt sich die Literatur weitgehend auf die Kommentierung der Personalvertretungsgesetze.[5]

---

1) Vgl. zu dieser Dreiteilung LEISNER, Mitbestimmung, S.9, PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 10f.

2) Vgl.z.B. Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft (Hrsg), Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, Frankfurt/M. 1971, S.20ff; vgl. auch RITTER, Mitbestimmung, S.110 und Fn.17.

3) z.B. aus jüngerer Zeit AMMERMUELLER, Verbände.

4) Hierzu seien vorerst nur die Arbeiten von LEISNER, Mitbestimmung und PÜTTNER, Mitbestimmung genannt.

5) Vgl.z.B. FÜRST, GKÖD V (Fischer/Goeres); LORENZEN/ECKSTEIN, BPersVG GRABENDORFF/WINDSCHEID/ILBERTZ, BPersVG

1a) Nicht unerwähnt bleiben darf die Mitbestimmung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes durch die Tarifmacht ihrer Koalitionen; auch hierin liegt ein großes Mitbestimmungspotential, dessen Auswirkungen in der vorliegenden Schrift jedoch bewußt außer Ansatz bleiben sollen.

Die rechtspolitische Entwicklung -vor allem der letzten Jahre- hat jedoch die Dogmatik dieser Einteilung und die Beschränkung auf eines dieser Teilgebiete überholt.[1] Dies zeigt sich einerseits an dem Gesamtkonzept der Gewerkschaften, das die drei Ebenen nur als verschiedene -mit vielerlei Übergängen und Grenzzonen versehene- Wege zu dem Ziel einer nicht näher definierten 'Arbeitsselbstverwaltung' betrachtet.[2] Andrerseits läßt sich in der Gesetzgebung der letzten Jahre keine richtungsweisende Konzeption erkennen, geschweige denn eine Ausrichtung an den Grenzziehungen der oben dargestellten Dreiteilung. So hat die im Bund und in sämtlichen Ländern vorgenommene Erweiterung der Personalratsmitbestimmung den Rahmen einer Personalvertretung gesprengt. Der Kampf der Gewerkschaften und Berufsverbände um einen Ausbau der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst verhieß mittelfristig für die behördenleitende Mitbestimmung nach dem Aufsichtsratsmodell der gewerblichen Wirtschaft keine größeren Erfolge, da diesem Bestreben die klaren hierarchischen Strukturen der unmittelbaren Staatsverwaltung entgegenstanden. Dem Rech-

---

1) So auch LEISNER; Mitbestimmung Kontrolle, S.66, der diese Differenzierung nur noch als "formalbegrifflich" bezeichnet.

2) Vgl. Hauptverband der Deutschen Postgewerkschaft; Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, Frankfurt 1971, S.21

nung tragend, verlagerten die Interessenverbände den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf eine Reform der Personalvertretung.[1] Die umfassende Neugestaltung der Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder in der ersten Hälfte der siebziger Jahre[2]

---

1) Vgl.z.B. DGB, Für ein besseres Personalvertretungsgesetz; Entschließung Nr. 207 des 7. Ordentlichen Gewerkschaftstages der ÖTV 1972 in Berlin; DGB/ÖTV, Mehr Mitbestimmung im öffentlichen Dienst durch ein besseres Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg, Stuttgart 1973; DAG/GdP, Mehr Demokratie auch am Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst, Stuttgart 1973; Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamter und Anwärter (GDBA) im DBB, Änderungsvorschläge zum Personalvertretungsgesetz, Frankfurt/M. 1970; Rundfunk-Fernseh-Film-Union (RFFU), Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes für Rundfunk- und Fernsehanstalten in der Bundesrepublik, München 1970.

   Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; die Zahl der Forderungen, Vorschläge und Resolutionen ist Legion; es soll nur ein Einblick in die sich in Veröffentlichungen ausdrückende Aktivität der Berufsverbände gegeben werden.

2) Den Anfang machte im Jahre 1970 das Land Hessen (PersVG vom 19. Feb. 1970, GVBl.S.161), 1971 gefolgt von Rheinland-Pfalz (PersVG vom 5. März 1971, GVBl.S.94); 1972 gestalteten Niedersachsen (PersVG vom 24.April 1972, GVBl.S.231) und die Hansestadt Hamburg (PersVG vom 17.Nov.1972,GVBl.S.211) ihre Personalvertretungsgesetze um; es folgten im Jahre 1973 das Saarland (PersVG vom 9.Mai 1973, ABl. S289) und im Jahre 1974 schließlich Schleswig-Holstein (PersVG vom 17. Jan. 1974, GVBl.S.3); Bremen (PersVG vom 5. März 1974, GVBl. S.131), der Bund (PersVG vom 15. März 1974, BGBl. S.693), Bayern (PersVG vom 29. April 1974, GVBl. S.157), Berlin (PersVG vom 26. Juli 1974, GVBl. S.1660) und Nordrhein-Westfalen (PersVG vom 3. Dez. 1974, GVBl. S.1514; als letztes Land folgte im Juli 1975 sodann Baden-Württemberg (G.zur Änd.d.PersVG vom 8. Juli 1975, GVBl.S.525).

brachte sodann eine erhebliche -quantitative und qualitative- Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Personalrates[1], die sich nunmehr auch auf Entscheidungen beziehen, die eine beachtliche Außenwirkung auf den Staatsbürger besitzen[2]. Damit wurde die Grenze der innerbehördlichen Mitbestimmung überschritten, und die Personalvertretung gewann eine neue Dimension.

Daneben und scheinbar ohne jede Beziehung zur Personalvertretung wurde aber auch die Mitbestimmung von Bedienstetenvertretern in Kollegialorganen aller Art nach dem Muster der Aufsichtsratsmitbestimmung durchgesetzt. Dies führte im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zu einer Doppelgleisigkeit der Mitbestimmung. Zuletzt -und dies als Beispiel des allgemeinen Konzeptionsmangels, der auf diesem Gebiet herrscht- wurden den öffentlichen Bediensteten auch Teilhaberechte verliehen, die sie zur Mitentscheidung in Kollegialorganen berechtigen, die von ihrer Rechtsnatur her der Selbstverwaltung oder der Verbandspartizipation zuzurechnen sind.

---

1) Vgl. die tabellarische Darstellung unten im Anhang. Das Ausmaß der Erweiterung zeigt sich darin, daß zwei Landesgesetzgeber auf eine umfangreiche Enumeration der der Mitbestimmung unterworfenen Materien verzichtet haben und stattdessen alle die Belange der Bediensteten berührenden Angelegenheiten der Personalratsmitbestimmung unterwerfen (so z.B. § 52 II BremPersVG) bzw. in allen sozialen Angelegenheiten der Mitbestimmung des Personalrats einführen (so § 61 HessPersVG).

2) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S. 66

3) LEISNER, Mitbestimmung, S. 83 äußerte dahingehend Bedenken bereits anhand der für eine Reform des Personalvertretungsrechts gemachten Vorschläge; ebenso DERS. Mitbestimmung Kontrolle, S. 66
Zu der entsprechenden Entwicklung im Bereich der wirtschaftlichen Mitbestimmung vgl. BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 231

Angesichts dieses Amalgams von Mitbestimmungs- und Teilhaberechten kann sich eine rechtliche Würdigung nicht mehr auf die -wenngleich auch sachgerechte und dogmatisch saubere- Dreiteilung zurückziehen, sondern muß versuchen, die Grauzonen des Zusammenspiels der verschiedenen Teilhaberechte zu erhellen.[1] Dazu möchte die vorliegende Arbeit beitragen, wobei allerdings hier die 'Beteiligung der Spitzenverbände an der Vorbereitung allgemeiner dienstrechtlicher Regelungen' außer Betracht bleibt. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf einer Durchleuchtung des Bereiches, in dem die Personalvertretung und ein anderes Teilhaberecht zusammentreffen, gleichgültig, ob dieses als Mitbestimmung, Partizipation oder Selbstverwaltungsteilhabe bezeichnet wird. Das Ziel der Untersuchung läßt sich demzufolge in drei Fragen konkretisieren:

> In welchem Ausmaße existieren Konkurrenzen zwischen den verschiedenen Teilhaberechten der öffentlichen Bediensteten?
>
> Wie wirken sich gegebenenfalls solche Konkurrenzen faktisch aus?
>
> Welchen Einfluß haben gegebenenfalls solche Konkurrenzen auf die verfassungsrechtliche Würdigung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst?

Wenngleich im Zentrum der Untersuchung eine verfassungsrechtliche Würdigung stehen wird, so ist es doch unerläßlich, ihr eine Bestandsaufnahme der möglichen

---

1) Für den Bereich der Privatwirtschaft siehe die kurzen Anmerkungen zu Kumulationsmöglichkeiten bei SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S. 86f, sowie vor allem SCHOLZ, Mitbestimmung, S. 105 ff

Konkurrenzsituationen voranzustellen. Dem Phänomen der Konkurrenz verschiedener Teilhaberechte wurde bislang sowenig Aufmerksamkeit geschenkt, daß eine kurze Darstellung als Grundlage der verfassungsrechtlichen Würdigung unverzichtbar wird. Gleiches gilt für die Veranschaulichung möglicher faktischer Konsequenzen einer Konkurrenz von Teilhaberechten. Beides, die Bestandsaufnahme und die Herausarbeitung faktischer Auswirkungen, kann und muß jedoch nicht umfassend sein. Es genügt hier eine Sammlung und Untersuchung exemplarischer Fälle, wobei jedoch auch gruppenbezogene Selbstverwaltungsteilhabe und Partizipation durch öffentliche Bedienstete Beachtung finden müssen.

Die Bestandsaufnahme ist bemüht, die Kräfteverhältnisse und die gegenseitigen Abhängigkeiten innerhalb einer Verwaltungseinheit, wie sie sich aus den verschiedenen Mitbestimmungsgesetzen ergeben, zu analysieren. Hierbei wird nicht verkannt, daß die realen behördeninternen Machtverhältnisse in nicht zu unterschätzendem Maße auch von außerrechtlichen Faktoren, wie zum Beispiel Kenntnissen, Erfahrungen, Beziehungen und nicht zuletzt von der Persönlichkeit des einzelnen abhängen. Es wird hier jedoch bewußt darauf verzichtet, diese informellen Machtfaktoren in die Untersuchung einzubeziehen, da sie in starkem Maße von der Persönlichkeit des jeweiligen Organwalters geprägt werden und somit nur eine unsichere Grundlage für eine verfassungsrechtliche Würdigung abgeben könnten.

Auf der Basis dieser Bestandsaufnahme können dann rechtliche Konsequenzen untersucht werden, die sich aus der Konkurrenz verschiedener Teilhaberechte ergeben. Hierbei kann im wesentlichen auf den Ergebnissen der Abhandlungen über die einzelnen Mitbestimmungsformen[1] aufgebaut und von dieser Grundlage

---

1) Siehe oben, Seite 18, Fußnote 4)

aus speziell auf die Folgen eines Zusammenwirkens verschiedener Teilhaberechte eingegangen werden.

ERSTER TEIL

Die Konkurrenz von Teilhaberechten der öffentlichen Bediensteten. Bestandsaufnahme

Eine vollständige Darstellung aller Teilhaberechte, die den Bediensteten der öffentlichen Hand verliehen sind, darf hier nicht erwartet werden. Allein in der Verwaltung des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften wurden im Jahre 1969 insgesamt 130 Ausschüsse und Beiräte gezählt, in denen Verbandsvertreter Sitz und Stimme besaßen[1]. In der Mehrzahl dieser Gremien sind auch Repräsentanten der Gewerkschaften und Berufsverbände vertreten, so daß in jedem dieser Fälle einzeln untersucht werden müßte, ob darin ein Teilhaberecht von öffentlichen Bediensteten gesehen werden kann. Hinzu käme noch die kaum geringere Zahl von Gremien in den Länder- und Kommunalverwaltungen. Eine enzyklopädische Untersuchung all dieser möglichen Teilhaberechte ist als Grundlage einer verfassungsrechtlichen Untersuchung nicht erforderlich; es genügt die unterschiedlichen Teilhaberechte in einigen Verwaltungseinheiten exemplarisch darzustellen.

Unerläßlich ist dagegen eine genaue Prüfung der faktischen Auswirkungen von Konkurrenzen verschiedener gleichgerichteter Mitbestimmungsrechte. Einmal eröffnet dies die Möglichkeit, das gern übersehene Phänomen des Zusammenspiels von Teilhaberechten plastisch darzustellen, andrerseits ist das Ergebnis einer verfassungsrechtlichen Würdigung auch von den praktischen Konsequenzen des zu untersuchenden

---

1) Vgl. Bundestagsdrucksache V/4584 vom 12.7.1969. Für die stetig anwachsende Zahl von Beiräten in der Exekutive wurde in den USA der Begriff "government by commitee" geprägt, vgl. v.BEYME, Interessengruppen, S. 171.

Phänomens abhängig.

Auf eine Beschränkung ist jedoch hinzuweisen. Teilhaberechte, gleich welcher Art, stellen im inneren Kräftefeld einer Verwaltungseinheit einen Machtfaktor dar, der zum Beispiel im Falle der Personalvertretung relativierend dem Machtfaktor Direktionsrecht entgegengesetzt wird. In der Grauzone des Aufeinandertreffens und Zusammenwirkens der verschiedenen Machtfaktoren und damit auch der verschiedenen Teilhaberechte lassen sich zwei Gruppen von Einflußmöglichkeiten unterscheiden. Auf der einen Seite sind das diejenigen Machtpositionen, die sich im wesentlichen auf die Persönlichkeit ihres Inhabers gründen, auf seine speziellen Kenntnisse, seine Erfahrungen, sein Verhandlungsgeschick. Neben diesen informellen Machtfaktoren -die bislang in der Regel der Behördenleitung eine bessere Ausgangsposition gegenüber den Bedienstetenvertretern verschafften[1]- existieren aber auch formelle, im Gesetz angelegte Machtpositionen und Abhängigkeiten, die in ihrem Kern von ihrem jeweiligen Träger unabhängig sind. Unter dem Aspekt des Verfassungsrechts müssen diese formellen Machtpositionen im Vordergrund stehen; die Untersuchung der informellen Kräfteverhältnisse ist vorrangig Aufgabe der Sozialwissenschaften. In einer verfassungsrechtlichen Untersuchung können sie nur insoweit Beachtung finden, als sie unmittelbar auf die formellen Kräfte und Abhängigkeiten verstärkend oder neutralisierend einwirken und für große Bereiche der Verwaltung typisch sind.

---

1) Vgl. STARKE, Aufgaben, S.852

Da der Bereich der 'Beteiligung der Spitzenverbände an der Vorbereitung allgemeiner dienstrechtlicher Regelungen' ausgeklammert wurde[1], bleibt hier als Raum für Konkurrenzen der Bereich zwischen der allgegenwärtigen Personalvertretung[2] und sonstigen Teilhaberechten auf Behördenebene. Am klarsten tritt das Konkurrenzverhältnis hervor zwischen der Personalvertretung und der Mitbestimmung über einen Verwaltungsrat, da hier bereits vordergründig eine mehrgleisige Vertretung der Bediensteteninteressen sichtbar wird. Eine Einsicht in die Problematik und eine Veranschaulichung der faktischen Konsequenzen einer Konkurrenz von Personalrats- und Verwaltungsratsmitbestimmung gewinnt man am besten, indem man den Gang eines personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsverfahrens[3] in einer Behörde mit Verwaltungsratsmitbestimmung verfolgt und analysiert.

1. Planspiel eines Mitbestimmungsverfahrens nach dem Personalvertretungsgesetz in einer Sparkasse mit mitbestimmtem Verwaltungsrat.

   Das Personalvertretungsrecht des Bundes und der einzelnen Länder sieht -mit einigen Abweichungen- zur Wahrung der Interessen des Personals gegenüber der Leitung der Dienststelle ein der Hierarchie der Verwaltung angepaßtes Verfahren vor, das auf allen Ebenen der Verwaltung vertrauensvolle Verhandlungen zwischen Dienststellenleitung und Personalrat vorschreibt und -falls eine Einigung

---

1) Gleichwohl können auch mit diesem Beteiligungsrecht Konkurrenzsituationen entstehen, vor allem mit der neuen Regelung des §92 HmbPersVG; vgl. dazu CLAUßEN, Personalvertretungsrecht, S.74 f und WINDSCHEID, Klausel, S.225 ff, sowie DERS., Beschränkung, S.73

2) Siehe oben Seite 5, Fußnote 4

3) Zum Ablauf des personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsverfahrens siehe im einzelnen SÖLLNER, Bundespersonalvertretungsgesetz, S.197 f, sowie die beiden schematischen Darstellungen unten im Anhang.

nicht zu erreichen ist- die Entscheidung einer von beiden Seiten besetzten Einigungsstelle herbeiführt [1]. Dieses auf den hierarchischen Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung zugeschnittene Verfahren wird auch bei Verwaltungseinheiten der mittelbaren Verwaltung angewandt; dabei wird es dem unterschiedlichen Verwaltungsaufbau zumindest formell angepaßt. Im Falle einer öffentlichen Sparkasse[2] zum Beispiel, bei der ein mit Bankfachleuten besetzter Vorstand

---

1) Vgl. die graphische Darstellung unten im Anhang.

2) Zur öffentlichen Aufgabenstellung der Kommunalen Sparkassen eingehend STERN/BURMEISTER, Sparkassen.
Allerdings werden heute die "öffentlichen Aufgaben" der Sparkassen, nämlich die Gewährleistung einer gleichmäßigen Kreditversorgung der Bevölkerung und das auf breite Bevölkerungsschichten abgestimmte Angebot zur Geldanlage, ebenso von den privaten und genossenschaftlichen Banken wahrgenommen. Im Gegenzug greifen die Sparkassen, vor allem durch ihre Zentralbanken, in das interlokale und internationale Kreditgeschäft ein und konkurrieren somit auf allen Gebieten mit dem privaten Kreditgewerbe. Dies und die Tatsache, daß die innere Organisation der Sparkassen privatwirtschaftlich orientiert ist, begründen Zweifel an dem Charakter der Sparkassen als öffentliche Aufgabenträger. Vgl. hierzu auch ISENSEE, Tarifvertrag, S. 30.
Trotz dieser Bedenken soll hier von der gesetzlichen Qualifizierung der Sparkassen als öffentliche Aufgabenträger ausgegangen werden.

die laufenden Geschäfte wahrnimmt und ein politisch besetzter Verwaltungsrat auf die existenziellen und sonstige grundlegende Entscheidungen beschränkt ist, hat der Personalrat zunächst mit dem Vorstand zu verhandeln und kann dann den Verwaltungsrat als übergeordnete Instanz und oberstes Organ der Anstalt anrufen.

Dieses personalvertretungsrechtliche Verfahren soll nunmehr in seiner Anwendung auf eine Verwaltungseinheit, die der behördenleitenden Mitbestimmung unterliegt, überprüft werden. Hierzu ist anzumerken, daß es in der Praxis der Personalratsmitbestimmung nur sel ten vorkommt, daß die Einigungsstelle angerufen werden muß[1]; dennoch empfiehlt es sich, den gesamten Verfahrensablauf in die Be trachtung einzubeziehen, da der potentielle Einfluß einer Partei auf einer höheren Stufe des Mitbestimmungsverfahrens in der Regel die Verhandlungsposition der einen oder anderen Partei auf unterer Stufe prägt.

Im folgenden wird nun im Rahmen eines fiktiven Planspieles davon ausgegangen, daß der Personalrat einer Sparkasse nach schleswigholsteinischem Recht[2] beim Vorstand der Sparkasse eine seiner Mitbestimmung und seinem Initiativrecht unterliegende Maßnahme beantragt, also zum Beispiel die Zuweisung einer Wohnung, über

---

1) Im Bereich der Deutschen Bundesbahn zum Beispiel wurde bislang die Einigungsstelle noch nie angerufen (Stand 1973), vgl. KLEIN, Mitbestimmung, S.136

2) Schlesw.holst.PersVG v. 17. Jan. 1974, GVBl.S.3; Schlesw.holst.SpkG v. 29. März 1971, GVBl.S. 138.

die die Dienststelle verfügt, an einen bestimmten Mitarbeiter[1].

a) Erste Stufe.
Verhandlung zwischen Personalrat und Dienststellenleitung.

Der Personalrat stellt den genannten Antrag schriftlich bei dem Leiter der Dienststelle[2], hier also beim Vorstand der Sparkasse. Besteht nicht von vornherein Einigkeit über diesen Antrag, so müssen je ein Vertreter des Personalrates und des Vorstandes die beabsichtigte Maßnahme im Gespräch erörtern und in 'vertrauensvoller Zusammenarbeit'[3] über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit des Vorhabens mit dem Ziel einer Einigung verhandeln. Danach hat der Vorstand der Sparkasse -soweit die Entscheidung nicht auf das verhandlungsführende Mitglied delegiert ist- über die Initiative des Personalrates zu entscheiden. Die Mitbestimmungseinflüsse, die auf diese Entscheidung des Vorstandes einwirken, verdienen besondere Beachtung.

Der Vorstand wird vom Verwaltungsrat der Sparkasse bestellt und abberufen[4]. Beide Vorgänge bedürfen zwar der Genehmigung der Vertretungskörperschaft des Gewährträgers (Gemeinderat, Kreistag, Zweckverbandsversamm-

---

1) § 71 Abs. 1, Ziff.2, Schlesw.holst.PersVG
2) § 64 Abs. 3, Schlesw.-holst.PersVG.
3) § 2 Abs. 1 Schlesw.-holst.PersVG, so auch § 2 BPersVG
4) § 11 Abs. 2, Schlesw-holst.SpKG

lung)[1], doch liegt die personelle Auswahl -also die maßgebliche Entscheidung- in den Händen des Verwaltungsrates. Dieser setzt sich zu einem Drittel zusammen aus Bedienstetenvertretern, die von der Personalversammlung in Urwahl bestimmt werden, und zu zwei Dritteln aus -von der Vertretungskörperschaft gewählten- Gemeinderäten und sachkundigen Bürgern.[2] Demzufolge bedürfen die Mitglieder des Sparkassenvorstandes zu ihrer Berufung beziehungsweise zu ihrer Wiederwahl unter Umständen der Stimmen der Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat und sind somit in gewissem Sinne im Bestand ihrer beruflichen Position von den Personalvertretern abhängig. Sie müssen zwar kaum eine Abberufung fürchten, sind aber in der Regel auf eine Wiederwahl als Vorstandsmitglieder angewiesen, da eine Bestellung nur auf jeweils fünf Jahre[3] vorgenommen wird.

Die Stellung der Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat gewinnt besondere Bedeutung, wenn die übrigen -von der Vertretungskörperschaft des Gewährträgers gewählten- Verwaltungsratsmitglieder in parteipolitischer Konfrontation zueinander stehen. Dies aber ist eher die Regel als die Ausnahme[4]; in Ausschüsse und Verwaltungsräte, deren Besetzung ganz oder teilweise den Kommunalparlamenten obliegt, werden die Vertreter meist nach dem sogenannten 'Königsberger System'[5] entsandt, mit der Folge, daß sich in diesem Kollegialorgan

---

1) § 6 Abs. 2 Schlesw.-Holst.SpKG
2) § 8 Abs. 2 Schlesw.-Holst.SpKG
3) § 14 Abs. 1 Schlesw.-Holst.SpKG
4) Für die Ausschüsse des Gemeinderates schreibt § 46 Schlesw.Holst.GO die proporzmäßige Besetzung sogar vor.
5) Vgl. TRACHTERNACH, Parteien, S.128;
PÜTTNER, Mitbestimmung, S.64;
DERS., Unternehmen, S. 197.

die Fraktionsaufteilung des Kommunalparlamentes getreu wiederspiegelt.[1] Besitzt in einem solchen Falle keine der politischen Gruppierungen die absolute Mehrheit, was im Verwaltungsrat einer Sparkasse bei einer Drittelbeteiligung der Bediensteten in aller Regel unmöglich sein dürfte, so geben die Stimmen der Bedienstetenvertreter bei Entscheidungen des Verwaltungsrates häufig den Ausschlag,[2] auch bei der Bestellung oder Wiederwahl von Vorstandmitgliedern.

Solche virtuell - vorhandene Abhängigkeit der Vorstandsmitglieder von den Bediensteten vertretern im Verwaltungsrat kann unter Umständen Einfluß auf Entscheidungen des Vorstandes gewinnen. Einflüsse dieser Art dürften in isolierten Einzelfällen nur eine geringe Rolle spielen, doch wenn sich der Sparkassenvorstand gezwungen sähe, des öfteren Initiativen des Personalrates abzulehnen, und zudem noch eine enge verbandspolitische oder personelle Verflechtung zwischen Personalrat und Verwaltungsrat besteht, verstärkt sich erheblich die Möglichkeit, daß Überlegungen bezüglich einer gegebenenfalls angestrebten Wiederwahl Eingang in die Entscheidung des Vorstandes finden. In einem solchen Falle wirken Personalratsmitbestimmung und der über die Bestellung der Vorstandsmitglieder mediatisierte Einfluß der Bediensteten im Verwaltungsrat auf denselben Entscheidungsprozeß ein. Beide Teilhaberechte treten in Bezug auf

---

1) Dies trifft nicht nur für die in einen Verwaltungsrat entsandten Gemeinderäte zu, sondern in der Regel ebenso für die vom Gemeinderat gewählten 'sachkundigen Bürger'. Diese sind nicht -wie es dem Ideal des Gemeinderechts entsprechen würde- unabhängige Honoratioren, sondern in aller Regel Mitglieder der im Rat vertretenen Parteien. Vgl. TRACHTERNACH, Parteien, S. 130 ff.

2) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung, S.40; PÜTTNER, Aspekte, S.8; DERS., Mitbestimmung Mitwirkung, S.82 f.

die vom Personalrat beantragte Maßnahme in Konkurrenz. Dies bewirkt, daß die Verhandlungsposition des Personalrates nicht unwesentlich gestärkt wird und für ihn eine höhere Chance -als im Personalvertretungsgesetz vorgesehen- besteht, seine Ansicht durchzusetzen. Durch die Kumulation der Mitbestimmungsrechte erlangt der Personalrat bereits auf der ersten Stufe des Mitbestimmungsverfahrens ein erhöhtes Einflußgewicht.

Die Bedeutung der Personalratsmitbestimmung verstärkt sich noch weiter, wenn man die Vorstellungen der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr[1] in das Planspiel miteinbezieht. Die Gewerkschaft verlangt für größere Sparkassen die Bestellung eines Vorstandsmitgliedes, das speziell für Personal- und Sozialangelegenheiten zuständig sein soll, also einen -um es in der Terminologie der Montanmitbestimmung auszudrücken- Arbeitsdirektor, der nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat bestellt oder abberufen werden darf. Dann wäre nämlich der Arbeitsdirektor gemäß der Aufgabenverteilung im Vorstand der berufene Verhandlungs-

---

1) Vgl. Mitbestimmung im öffentlichen Dienst: Drei Modellentwürfe der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1969;
vgl. auch die Darstellung dieser Modelle bei LEISNER, Mitbestimmung, S. 11 und bei PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 37 f.

partner des Personalrates.[1)]

Gelingt es nicht, zwischen Personalrat und Vorstand eine Einigung herbeizuführen, entspricht also der Vorstand dem Antrag des Personalrates nicht und beharrt dieser auf seiner Initiative, so wird das Mitbestimmungsverfahren auf der zweiten Stufe fortgesetzt.

b) Zweite Stufe
Verhandlungen zwischen dem Personalrat und dem obersten Organ der Sparkasse.

Der Personalrat kann nunmehr seinen Antrag dem nach Gesetz oder Satzung vorgesehenen obersten Organ der Sparkasse vorlegen und dessen Entscheidung beantragen.[2)] Oberstes Organ der Sparkasse ist der Verwaltungsrat.[3)] Auf der zweiten Stufe stehen

---

1) Im Gegensatz aber zu den Arbeitsdirektoren der Montanindustrie, die durch Konkurrenz und Marktverhältnisse gezwungen werden, im Interesse der Erhaltung des Unternehmens, bisweilen Arbeitnehmerinteressen den Belangen des Unternehmens unterzuordnen, stehen vergleichbare Amtswalter in den Konkursunfähigen Betrieben der öffentlichen Hand nicht in gleichem Zwang und können daher die Bedienstetenin-teressen ungezwungener vertreten, vgl. LEISNER, Mitbestimmung, S. 42.

2) § 64 Abs.3 Schlesw.-Holst.PersVG

3) FISCHER/GOERES weisen in ihrer Kommentierung des BPersVG (FÜRST,GKÖD V, K § 69 Rz 33) zwar darauf hin, daß das in der Verfassung der Körperschaft vorgesehene oberste Organ nicht mit dem obersten Organ in der Personalvertretung identisch sein muß, doch kennt das schlesw.-holst.PersVG nicht die Einschränkung "...für die Geschäftsführung vorgesehene oberste Organ" (§ 69 III, Satz 2 BPersVG).Siehe hierzu auch unten Seite 20, Fußnote 4) und Seite 21, Fußnote 1). Außerdem ist der Verwaltungsrat einer Sparkasse mit erheblichen Geschäftsführungsbefugnissen ausgestattet, vgl. PÜTTNER, Mitbestimmung,S.17; TERPITZ, Mitbestimmung, S.16.

sich somit das Vertretungsorgan der Bediensteten, der Personalrat und der zu einem Drittel durch das Personal mitbestimmte Verwaltungsrat gegenüber.

Ergibt sich in den auch hier erforderlichen vertrauensvollen Verhandlungen keine anderweitige Lösung, so hat der Verwaltungsrat durch Beschluß zu entscheiden, ob er dem Antrag des Personalrates entsprechen will oder nicht. Geht man wiederum von der im Personalvertretungsgesetz grundsätzlich geforderten gleichberechtigten Partnerschaft von Personalrat und der hier durch den Verwaltungsrat repräsentierten Behördenleitung aus, so ergäbe sich rein rechnerisch ein Einflußübergewicht von zwei Dritteln zugunsten der Bediensteten. Eine solche schematische Rechnung kann aber ebensowenig zugrundegelegt werden, wie die häufig geäußerte Annahme, die vom Gemeinderat oder Kreistag gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates könnten in derartigen Fällen die Bedienstetenvertreter stets majorisieren. Beide Thesen verkennen die komplizierten Entscheidungsstrukturen in politischen Gremien. Da sich im Verwaltungsrat der Sparkasse die Fraktionsbildungen des Kommunalparlamentes widerspiegeln[1)], besteht bei solchen Konstellationen stets die Möglichkeit, daß eine der politischen Gruppierungen aus taktischen Erwägungen den Bedienstetenvertretern zur Mehrheit verhilft, als Gegenleistung für deren

---

1) Siehe oben Seite 21, Fußnote 5)
und Seite 22, Fußnote 1)

Unterstützung in anderen Angelegenheiten. Vor allem bei kontroverser Haltung der im Verwaltungsrat der Sparkasse vertretenen politischen Parteien kann ein Wettbewerb um die Stimmen der Bedienstetenvertreter einsetzen. Wenngleich der Einfluß des Personals der Sparkasse bei Entscheidungen auf der zweiten Stufe des Mitbestimmungsverfahrens sich nicht exakt beziffern läßt, so kann doch festgestellt werden, daß die Bediensteten über das Leitbild der Personalvertretung -die gleichberechtigte Partnerschaft- hinaus einen überproportionalen Einfluß besitzen. Durch das Einschalten des mitbestimmten Organs Verwaltungsrat in das -am Modell der Tarifvertragsverhandlungen orientierte- Mitbestimmungsverfahren ist das Verhandlungs- und Entscheidungsorgan der Dienstherrenseite -um es in einem terminus technicus des Arbeitsrechts auszudrücken- nicht mehr gegnerfrei.[1)]

Besonders augenfällig wird dies, wenn die führenden Mitglieder des Personalrates, also diejenigen Personen, die den im Streit befangenen Antrag gestellt haben, gleichzeitig mit Sitz und Stimme im Verwaltungsrat vertreten sind,[2)] wenn also die Antragsteller bei der Willensbildung des Antragsgegners mitwirken.

Während auf der ersten Stufe Personalrats- und Verwaltungsratsmitbestimmung noch indirekt -durch den Einfluß der Bedienstetenvertreter im Verwal-

---

1) Vgl. SCHOLZ, Mitbestimmung, S. 104

2) Eine Inkompatibilität zwischen Personalratsamt und Verwaltungsratsmandat ist in keinem der Mitbestimmungsgesetze vorgesehen.

tungsrat auf die Vorstandsmitglieder- zusammenwirken, treffen auf der zweiten Stufe beide Mitbestimmungsorgane unmittelbar aufeinander.

Findet sich auch dort keine Lösung, so entscheidet auf Antrag des Personalrates die Einigungsstelle.

c) Dritte Stufe
Verfahren vor der Einigungsstelle.

Der Personalrat kann nunmehr zur Durchsetzung seines Antrages die Einigungsstelle anrufen[1]; diese wird beim obersten Organ der Sparkasse, dem Verwaltungsrat, für die Dauer von vier Jahre gebildet.[2] Sie besteht aus drei Beisitzern, die vom zuständigen Personalrat benannt werden, aus drei Beisitzern, die von der obersten Dienstbehörde -hier also dem Verwaltungsrat der Sparkasse- benannt werden und einem unparteiischen Vorsitzenden, auf dessen Person sich beide Seiten einigen müssen.

Die Konkurrenz der beiden verschiedenen Teilhaberechte wirkt sich auf dieser Stufe in der personellen Besetzung der Einigungsstelle aus. Während der Personalrat seine Vertreter unbe-

---

1) § 64 Abs. 3 Schlesw-Holst.PersVG
2) § 66 Abs. 1 Schlesw.-Holst.PersVG; das Schlesw.-Holst.PersVG stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar; nach der Mehrzahl der übrigen Personalvertretungsgesetze wird die Einigungsstelle nicht für eine feste Amtszeit gebildet, sondern jeweils für den konkreten Fall.

einflußt benennen kann, haben die Bediensteten im Verwaltungsrat auch für die Berufung der vom Dienstherrn zu entsendenden Beisitzer ein Mitbestimmungsrecht. Wenn dies auch in der Praxis nicht dazu führen wird, daß von der Seite des Dienstherrn Beschäftigtenvertreter als Beisitzer für die Einigungsstelle benannt werden,[1] so wirkt der Einfluß der Bediensteten im Verwaltungsrat doch dahin, daß von Dienstherrenseite 'angenehme Verhandlungspartner' in die Einigungsstelle berufen werden. Durch den Personaleinfluß im Verwaltungsrat kann zumindest verhindert werden, daß Persönlichkeiten als Beisitzer bestellt werden, die sich durch Äußerungen und Aktivitäten hervorgetan haben, die auf eine den Zielen des Personalrates nicht freundlich gesinnte Haltung schließen lassen.

Bedeutsam wird die Konkurrenz beider Teilhaberechte jedenfalls bei der Festlegung der Person des unparteiischen Vorsitzenden. Hier kann die Belegschaft durch ihre Vertreter im Verwaltungsrat darauf hinwirken, daß der von der Personalvertretung in Aussicht genommene Vorsitzende auch von Dienstherrenseite akzeptiert wird. Diese kann gegenüber dem Personalrat ihre Position nicht mit vollem Nachdruck vertreten, da bereits die interne Willensbildung ihres Organes -des Verwaltungsrates- durch

---

1) Diese Problematik hat der Gesetzgeber des Nieders.PersVG erkannt; § 103, Abs 2 Nieders. PersVG bestimmt, daß Vertreter der Bediensteten in einem Verwaltungsrat nicht von der Seite des Dienstherrn in eine Einigungsstelle als Beisitzer entsandt werden dürfen.

die Bediensteten mitbestimmt wird.

Somit führt auch auf der dritten Stufe des personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsverfahrens das Zusammenspiel verschiedener Teilhaberechte -hier mediatisiert über die Bestellung der Mitglieder und des Vorsitzenden der Einigungsstelle- zu einem überproportionalen Einfluß der Bediensteten. Die Chancen des Personalrates, zu einer erfolgreichen Bescheidung seines Antrages zu gelangen, werden durch die Einschaltung des mitbestimmten Verwaltungsrates in das Verfahren nach dem Personalvertretungsgesetz erheblich erhöht.

d) Vierte Stufe
Der Letztentscheid des obersten Organes.

In der Regel, -so auch bei dem hier als Beispiel gewählten Antrag des Personalrates- ist mit der Entscheidung der Einigungsstelle das Mitbestimmungsverfahren abgeschlossen, und die beantragte Maßnahme wird -je nach dem Spruch der Einigungsstelle- durchgeführt oder unterlassen. Lediglich in bestimmten personellen und organisatorischen Angelegenheiten fehlt der Einigungsstelle die Kompetenz zur verbindlichen Beschlußfassung.[1] Sie ist dann auf die Abgabe einer Empfehlung beschränkt; die endgültige und verbindliche Entscheidung obliegt allein der obersten

---

1) Darunter fallen im wesentlichen die personellen Angelegenheiten der Beamten sowie bedeutende organisatorische Entscheidungen, vgl. im einzelnen die tabellarische Übersicht im Anhang.
Nur in Rheinland-Pfalz hat die dort Vermittlungsstelle genannte Instanz keinerlei Entscheidungskompetenz, sondern ist stets auf den Ausspruch einer Empfehlung beschränkt.

Dienstbehörde.[1]

Entscheidungen in derartigen Angelegenheiten sind wegen ihrer besonderen Bedeutung und ihrem ausgeprägt hoheitlichen Charakter von sämtlichen Personalvertretungsgesetzen mit Rücksicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[2] mitbestimmungsfrei belassen worden. Dies trifft auch tatsächlich zu, soweit es sich um die unmittelbare Staatsverwaltung handelt; dort entscheidet der zuständige Minister oder Senator allein und endgültig. In der mittelbaren Verwaltung dagegen -wie hier zum Beispiel bei einer Sparkasse- greift die Verwaltungsratsmitbestimmung in einen Bereich ein, den das Personalvertretungsgesetz ausdrücklich für mitbestimmungsfrei erklärt. Der Letztentscheid obliegt dem Verwaltungsrat der Sparkasse, und so können die Bediensteten -über ihren Stimmanteil- dort auch diesen Letztentscheid beeinflussen. Dadurch ist auch auf dieser Stufe eine -den Personaleinfluß verstärkende- Konkurrenz von Teilhaberechten gegeben.

Das Planspiel verdeutlicht somit exemplarisch, daß sämtliche Stufen des Mitbestimmungsverfahrens durch das Zusammenwirken von Personalrats- und Verwaltungsratsmitbestimmung

---

1) Die Regelung des Letztentscheidungsrechtes des Ministers bzw. des obersten Organs wird von den Gewerkschaften heftig kritisiert. Der DGB schlägt die Schaffung eines Bundespersonalausschusses vor, in den der Dienstherr einen Vertreter mehr als die gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen entsenden soll, so daß den Grundsätzen des sog. Bremer Urteils (BVerfGE 9, 268 ff) Genüge getan sei. Vgl. DGB, Für ein besseres Personalvertretungsgesetz.

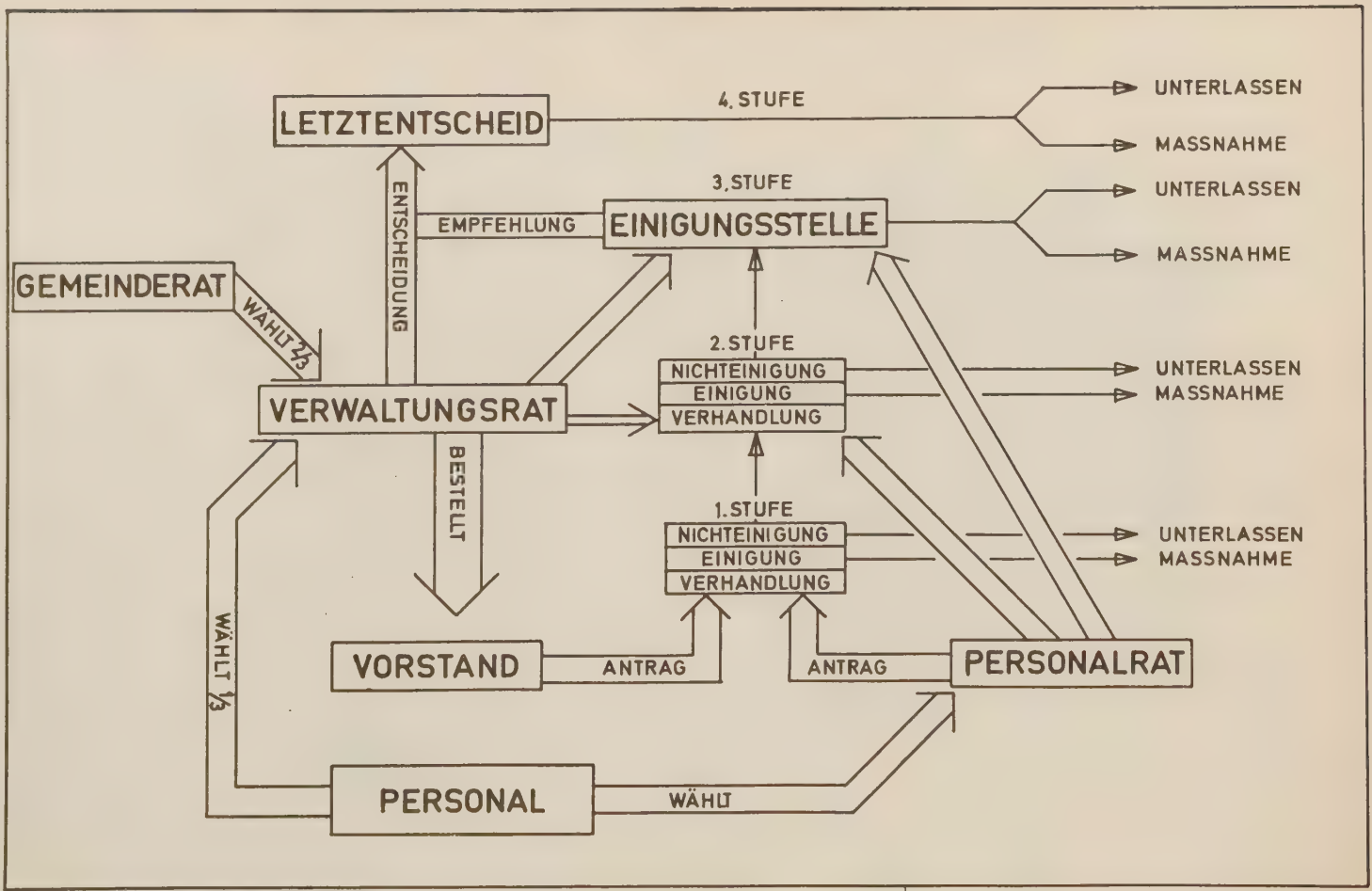
2) BVerfGE 9, 268 ff

geprägt werden, was auf allen Stufen zu einer nicht unerheblichen Intensivierung der Personalratsmitbestimmung führt.

Zwar geht dieses Planspiel -darauf muß hingewiesen werden- insoweit an der Praxis der Personalvertretung vorbei, als eine Einigung meist bereits auf unterer Ebene gefunden wird und die Einigungsstelle oder gar der Letztentscheid der obersten Dienstbehörde fast nie in Anspruch genommen werden.[1] Dennoch sind die Entscheidungsstrukturen und Einflußverhältnisse auf den oberen Stufen des Mitbestimmungsverfahrens bedeutsam, da sie informell die Entscheidungen der untergeordneten Instanzen prägen.

---

1) Siehe oben Seite 19, Fußnote 1)


LETZTENTSCHEID
4. STUFE
UNTERLASSEN
MASSNAHME
ENTSCHEIDUNG
3. STUFE
EMPFEHLUNG
EINIGUNGSSTELLE
UNTERLASSEN
MASSNAHME
GEMEINDERAT
WÄHLT 2/3
2. STUFE
NICHTEINIGUNG
EINIGUNG
VERHANDLUNG
UNTERLASSEN
MASSNAHME
VERWALTUNGSRAT
BESTELLT
1. STUFE
NICHTEINIGUNG
EINIGUNG
VERHANDLUNG
UNTERLASSEN
MASSNAHME
WÄHLT 1/3
VORSTAND
ANTRAG
ANTRAG
PERSONALRAT
PERSONAL
WÄHLT

2. Der Bereich der Teilhaberechtskonkurrenzen.

Das Planspiel hat an einem willkürlich herausgegriffenen -wenn auch ins Extreme ausgeführten- Fall die praktischen Konsequenzen einer Konkurrenz von zusammenwirkenden Teilhaberechten der öffentlichen Bediensteten aufgezeigt und die dahinterstehende Problematik verdeutlicht. Nunmehr ist -losgelöst von diesem Einzelbeispiel- der Bereich abzustecken, in dem die verschiedenen Teilhaberechte der Bediensteten des öffentlichen Dienstes konkurrieren, um die quantitative Ausdehnung dieses Phänomens festlegen zu können.

Da das stark erweiterte Personalvertretungsrecht[1] und damit die in den Personalvertretungsgesetzen verankerte Mitbestimmung des Personalrates sämtliche öffentliche Verwaltungen im staatlichen, kommunalen und körperschaftlichen Bereich erfaßt[2], steht eine Konkurrenzsituation immer dann im Raum, wenn den Bediensteten einer Verwaltung noch ein anderes Teilhaberecht eingeräumt wird, wie zum Beispiel in dem oben im Planspiel dargestellten Fall, die Verwaltungsratsmitbestimmung. Ein solches 'anderes' Teilhaberecht kann in verschiedene Rechtsformen gekleidet sein, so daß jede sonstige Teilhabe von Bediensteten oder von Gewerkschaften und Berufsverbänden in -der Staatsverwaltung zugeordneten- Gremien einer Überprüfung bedürfte. Die ungeheuere Vielzahl solcher Gremien in den Verwaltungen des

---

1) Siehe oben Seite 10, Fußnote 2;
Zu den einzelnen Neufassungen der Personalvertretungsgesetze vgl. MÜLLER, Reform (Saarland); DIETRICH, Bundespersonalvertretungsgesetz; HODLER, Personalvertretungsrecht (Niedersachsen); KNEIS, Personalvertretungsrecht (Rheinland-Pfalz); MEIER, Entwurf (Nordrhein-Westfalen); SCHLEICHER, Personalvertretungsgesetz (Bayern); ZIERACH, Neufassung (Berlin); STURM, Personalvertretungsgesetz (Schleswig-Holstein); CLAUßEN, Personalvertretungsrecht (Hamburg); SCHWARZ/KILLINGER, Personalvertretungsrecht (Baden-Württemberg).

2) Siehe oben Seite 5, Fußnote 4);
Daraus folgt, daß jedes sonstige Teilhaberecht der Bediensteten nur in Konkurrenz mit der Personalratsmitbestimmung auftritt und stets unter Berücksichtigung dieser Konkurrenzsituation zu betrachten ist. Allein das Personalvertretungsrecht kann als einzige Mitbestimmungsform in einer Behörde auftreten.

Bundes und der Länder ließe einen Versuch, Vollständigkeit zu erreichen, zu einer Enzyklopädie werden.[1)]

Kommissionen mit Gewerkschafts- oder Bedienstetenrepräsentanz reichen vom 'Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Flugsicherung' bis zum 'Versicherungsbeirat beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen'[2)]. So bedarf es auch hier einer Beschränkung auf das Exemplarische und auf typische Fälle mit einer gewissen praktischen Bedeutung, die als pars pro toto gewürdigt werden können. Es sind hier zu nennen, die Verwaltungsräte von Bundesbahn und Bundespost, die Verwaltungsräte, beziehungsweise Betriebskommissionen der kommunalen Sparkassen und Eigenbetriebe, die Organe der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialversicherungsträger, die Rundfunk- und Fernsehräte und last not least die von dem Verwaltungs- und technischen Personal mitbesetzten Organe der Universitäten.

Alle diese Gremien, in denen Teilhaberechte der öffentlichen Bediensteten oder der Gewerkschaften wirksam werden, sind in ihrer Struktur und ihrer Funktion höchst unterschiedlich. Differenzierungen sind aber auch -und das ist unter dem hier betrachteten Aspekt von Bedeutung- im Charakter des Beteiligungsrechts erkennbar. Gemeinsam ist

---

1) Eine, zwar auch nicht lückenlose aber dennoch umfassende Darstellung des institutionalisierten Verbandseinflusses auf Bundesebene findet sich bei SCHOMERUS, Eingliederung; eine auf den Einfluß der Gewerkschaften konzentrierte Darstellung gibt DREWES, Gewerkschaften; vgl. auch WEBER, Spannungen, S. 241 ff.

2) Siehe oben Seite 15

all diesen Teilhaberechten, daß einem oder mehreren Vertretern der Bediensteten oder der arbeitsrechtlichen Koalitionen Sitz und Stimme in einem Kollegialorgan zugestanden werden. Verschieden stellt sich aber die Art und Weise dar, in der die Bediensteten- oder Gewerkschaftsvertreter ihr Mandat für das jeweilige Organ erlangen. Die Art ihrer Bestellung läßt einen Rückschluß auf ihre Legitimationsbasis zu und ist damit ein wichtiges Indiz für den Charakter des Teilhaberechts.

Die Vertreter der Bediensteten in den Verwaltungsräten der Kommunalen Sparkassen zum Beispiel werden von der Personalversammlung aus ihrer Mitte gewählt[1] oder vom Personalrat bestellt[2]. Sie erhalten somit ihr Mandat von der Belegschaft der Sparkasse, sei es direkt, sei es über den durch die Bediensteten gewählten Personalrat. Ihre Aufgabe ist es, die Interessen des Personals im Verwaltungsrat zur Geltung zu bringen. Sie repräsentieren nicht -im Sinne einer Partizipation- sämtliche von der Tätigkeit der Sparkasse betroffenen Personen, sondern vertreten lediglich diejenigen, die als Arbeitnehmer von der Tätigkeit der Sparkasse betroffen sind. Ihre Legitimationsbasis ist das Personal der Sparkasse, und so stellt sich ihr Mandat für den Verwaltungsrat als eindeutig belegschaftsbezogen dar. An dieser Qualifikation ändert sich auch dann nichts, wenn ein Teil der Verwaltungsratssitze, die den Bediensteten

---

1) So z.B. § 15a Bad.-Württ.SpkG, § 10 II Schlesw-Holst.SpkG, § 104 a Nieders.PersVG, § 10 II Nordrh.-Westf.SpkG sieht die Wahl von mindestens doppelt so viel Kandidaten durch die Personalversammlung vor, aus dieser Liste wählt dann der Gemeinderat.

2) So z.B. § 5 I, Ziff. d Berl.SpkG, § 6 I Ziff. c Berl.EigG.

zukommen, von 'Außerbetrieblichen', also von Gewerkschaftsfunktionären, besetzt werden muß[1]; auch diese haben ein betriebs- und personalbezogenes Mandat inne, als auch sie der Wahl durch die Belegschaft oder der Bestellung durch den Personalrat bedürfen. Sie haben im Verwaltungsrat ebenfalls die Interessen der Sparkassenbediensteten wahrzunehmen, nicht die Interessen ihrer Gewerkschaft.

Während also bei den als Beispiel gewählten Sparkassen der Bestellungsmodus für die Vertreter im Verwaltungsrat eine starke Beziehung der mitbestimmenden Verwaltungsratsmitglieder zum Sparkassenpersonal ausdrückt, ist jedoch -um ein anderes Beispiel zu wählen- bei den gewerkschaftlichen Rundfunkratsmitgliedern eine Beziehung zum Personal der Rundfunkanstalt nicht vorhanden. Zwischen den Gewerkschaftsvertretern im Rundfunkrat einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und den Bediensteten dieser Anstalt besteht keinerlei Verbindung. Die Rundfunkratsmitglieder werden von den Gewerkschaften, beziehungsweise von den Spitzenverbänden für dieses Amt benannt und erlangen ihr Mandat als Vertreter der benennenden Gewerkschaft, respektive als Vertreter der dort organisierten Arbeitnehmerschaft als relevanter Gruppe der Gesellschaft. Ihr Mandat ist infolgedessen nicht belegschafts-, sondern gruppen- oder ständebezogen.

---

1) So zum Beispiel gemäß § 104 a Nieders.PersVG

Wiederum anders stellt sich -um ein drittes Beispiel zu nennen- der Mandatscharakter von gewerkschaftlichen Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger dar. Hier nimmt die Gemeinschaft der Versicherten durch ihre gewählten Repräsentanten ihre mitgliedschaftliche Rechte innerhalb des Selbstverwaltungsverbandes wahr. Die Tatsache, daß der eine oder andere Vertreter der Versichertengemeinschaft als Mitglied oder Funktionär einer Gewerkschaft gewählt wurde, bleibt für den Charakter seines Mandates ohne Belang.

Somit lassen sich unter den "sonstigen Teilhaberechten", die in Konkurrenz zur Personalratsmitbestimmung treten können, drei verschiedene Typen herauskristallisieren:

- Belegschaftsbezogene Mitbestimmung (Direktive Mitbestimmung ieS)
- Ständebezogene Mitbestimmung (Partizipation)[1) 2)]
- Selbstverwaltungsteilhabe

Betrachtet man nun die wichtigsten Teilhaberechte in ihrer formalgesetzlichen Ausgestaltung, wie auch in ihrer gesetzespraktischen Realisierung unter dem Aspekt dieser Dreiteilung und versucht, sie anhand dieser drei Typen einzuteilen, so ergibt sich folgende Zuordnung:

Eine eindeutig belegschaftsbezogene Mitbestimmung stellt die Beteiligung von Bedienstetenvertretern in den Verwaltungsräten der kommunalen Eigenbetriebe und Sparkassen dar. Ebenfalls zu diesem Typus

---

1) Die ersten beiden Kategorien nennt SCHMITT GLAESER Partizipation Dienst, S. 153 aus dem Blickwinkel der Partizipationsdiskussion (1) "Organschaftliche Partizipation" und (2) "Bürgerschaftliche Partizipation".

2) Der Topos "Partizipation" wird hier und im folgenden nicht -wie häufig- als Oberbegriff für jegliche Teilhabe gebraucht, sondern im engeren Sinne verwandt für die Teilhabe des gruppenmediatisierten Volkes durch die Vertreter der organisierten Interessen.

zu rechnen ist die Beteiligung im Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost[1], obwohl sie auch Züge einer ständebezogenen Partizipation aufweist. Die dem Postverwaltungsrat angehörigen Gewerkschaftsvertreter bedürfen keiner Wahl durch das Personal der Bundespost und auch keiner Bestellung durch die Personalvertretung, müssen aber selbst Bedienstete der Bundespost sein und für das Verwaltungsratsmandat von einer im Bereich der Deutschen Bundespost vertretenen Gewerkschaft vorgeschlagen werden. Hier ist das Partizipationsmodell nur insoweit verwirklicht, als auf eine Wahl verzichtet und die Postgewerkschaften als berufene Vertreter des Postpersonals angesehen werden. Die Verbandspartizipation hat ihren Bezugspunkt hier also nicht in einer relevanten Gruppe der Gesamtgesellschaft, sondern in den maßgeblichen Arbeitnehmerkoalitionen innerhalb der Belegschaft der Bundespost. Trotz dieser partizipativen Züge ist die Beteiligung von Vertretern der Postgewerkschaften im Bundespostverwaltungsrat stark unternehmensorientiert und daher belegschaftsbezogen. Dies wird auch durch die Praxis der Besetzung von Verwaltungsratssitzen bestätigt, wonach das Benennungsrecht den einzelnen Postgewerkschaften nach Maßgabe ihrer Stimmenanteile bei den letzten Wahlen zum Hauptpersonalrat zugestanden wird.[2]

Dem Typus einer ständebezogenen Mitbestimmung ist die Drittelbeteiligung der Gewerkschaften in den Kollegialorganen der Bundesanstalt für Arbeit[3]

---

1) § 5 Abs.2 PostVerwG; vgl. zum Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost SCHOMERUS, Eingliederung S. 105 ff; DREWES, Gewerkschaften, S.118 ff; KLEIN, Problematik, S.94 ff.

2) Im Regierungsentwurf vom 30.7.1970 für ein neues Postverwaltungsgesetz (Bundestagsdrucksache VI/1385,§ 11 Abs. 3) wurde diese Praxis festgeschrieben.

3) Eine eingehende Darstellung der Beteiligung in den Organen der Arbeitsverwaltung bei DREWES, Gewerkschaften,S. 30 ff und SCHOMERUS, Eingliederung,S. 116 ff. Vgl. auch VORBRUGG, Organe, S. 187 ff.

und ihrer Untergliederungen zuzuordnen. Die Gewerschaftsvertreter nehmen in diesen Gremien die Interessen der von der Tätigkeit der Arbeitsverwaltung betroffenen Arbeitnehmerschaft wahr. Den Modellfall einer Verbandspartizipation in der deutschen Rechtsordnung stellen jedoch die Rundfunk- und Fernsehräte dar, in denen die Gewerkschaftsvertreter neben den Repräsentanten anderer relevanter Gruppen die Meinungs- und Willensstrukturen der -organisierten- Arbeitnehmer in den Willensbildungsprozeß der Rundfunk- oder Fernsehanstalt einbringen sollen.

Von dieser -allen Rundfunkgesetzen und den Rundfunk betreffenden Staatsverträgen eigenen -klassischen ständebezogenen Mitbestimmung ist allerdings eine zusätzliche Mitbestimmungsregelung des Bremischen Rundfunkgesetzes[1] deutlich abzugrenzen. Dort ist vorgesehen, daß dem Verwaltungsrat von Radio Bremen neben den vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern der Personalratsvorsitzende sowie ein weiterer -von den Beschäftigten der Anstalt auf die Dauer von zwei Jahren gewählter- Bediensteten - vertreter angehören. Diese beiden Verwaltungsratsmitglieder haben ihre Legitimationsbasis im Personal von Radio Bremen, so daß neben der ständebezogenen Mitbestimmung in dieser Rundfunkanstalt auch eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung existiert.[2]

Eine Zwitterstellung nimmt die Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern im Verwaltungsrat der Deut-

---

1) Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Radio Bremen" idF des Änderungsgesetzes vom 21. Sept. 1971, GVBl.S.206.

2) Nicht zu dem hier angesprochenen Kreis von Teilhaberechten gehört die derzeit heftig diskutierte Forderung nach 'Redaktionsstatuten' bzw. nach der 'Rundfunkfreiheit' der Programmitarbeiter'; dabei handelt es sich vielmehr um die Frage nach der Trägerschaft des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. So auch IPSEN, Mitbestimmung, S.27 f. Zu dem Problem der Redaktionsstatute eingehend HOFFMANN-RIEM, Redaktionsstatute.

schen Bundesbahn[1] ein. Die in dieses Kollegialorgan zu entsendenden Funktionäre der Berufsverbände werden von der Bundesregierung auf Vorschlag der Gewerkschaften ernannt[2]; es muß weder irgendeine Beziehung zu den Bediensteten der Deutschen Bundesbahn bestehen, noch müssen sie von einer im Bereich der Deutschen Bundesbahn vertretenen Gewerkschaft benannt sein oder einer solchen angehören. Daraus folgt, daß nach dem Wortlaut des Gesetzes die gewerkschaftlichen Verwaltungsratsmitglieder nicht zur Vertretung der Interessen der Bundesbahnbediensteten berufen sind, sondern zur Wahrnehmung der Interessen aller Arbeitnehmer, soweit diese zum Beispiel als Beschäftigte eines -von Aufträgen der Bundesbahn abhängigen- Unternehmens oder als Bahnbenutzer auf dem Weg zum Arbeitsplatz von den Entscheidungen der Bundesbahn betroffen werden können.[3] Die aus dem Gesetz ableitbare Charakterisierung als ständebezogene Mitbestimmung entspricht jedoch nicht der Realität. Die Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern im Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn wird in der Rechtsanwendung als belegschaftsbezogene Mitbestimmung angesehen und praktiziert. Die fünf Gewerkschaftssitze werden ausschließlich auf Vorschlag und von Mitgliedern der Bahngewerkschaften besetzt, und zwar im Verhältnis ihrer Stimmanteile nach der letzten Wahl zum Hauptpersonalrat. Auch wollte -ausweislich der Entstehungsgeschichte des Bundesbahngesetzes- der Gesetzgeber -entgegen dem

---

1) Zum Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn vgl. HAUSTEIN, Eisenbahnen, S.108 ff; FROMM, Rechtsstellung, S.297 ff; siehe auch DREWES, Gewerkschaften, S. 116 ff; KLEIN, Problematik, S.90 ff; SCHOMERUS, Eingliederung, S.98 ff.

2) § 10 Abs. 2 BundesbahnG

3) So auch LEISNER, Mitbestimmung, S. 14; DREWES, Gewerkschaften, S. 218.

Wortlaut der Vorschriften- offensichtlich eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung einführen und nicht eine ständebezogene Partizipation der Gewerkschaften.[1)]

Der Selbstverwaltungsteilhabe ist neben der Beteiligung von Gewerkschaftsfunktionären in den Organen der Sozialversicherungsträger[2)] auch die Vertretung der nichtwissenschaftlichen Bediensteten in den Selbstverwaltungsorganen der Universitäten zuzuordnen. Zwar bestehen Zweifel, ob es sich hierbei um eine wirkliche mitgliedschaftliche Teilhabe an der Selbstverwaltung der Hochschule handeln kann, doch verleihen die Universitätsgesetze den Angehörigen des Verwaltungs- und technischen Personals ausdrücklich den Status eines Mitgliedes des Selbstverwaltungsverbandes Universität, so daß für die hier vorzunehmende Zuordnung die gesetzgeberische Wertung zugrundegelegt werden kann.

Nachdem sich aus den Teilhaberechten der öffentlichen Bediensteten oder ihrer Koalitionen drei Typen herausgebildet haben und die bedeutsamsten Teilhaberechte diesen Typen zugeordnet werden konnten, lassen sich nunmehr die Bereiche einer virtuellen Konkurrenz von Teilhaberechten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eingrenzen und differenzieren.
Angesichts der in allen Verwaltungseinheiten gegenwärtigen Personalvertretung ergeben sich folgende Konstellationen virtueller Teilhaberechtskonkurrenz:

- Belegschaftsbezogene Mitbestimmung und Personalvertretung
- Ständebezogene Mitbestimmung und Personalvertretung
- Selbstverwaltungsteilhabe und Personalvertretung

---

1) Vgl. Verhandlungen des Dt.Bundestages, Sten.Ber. 1WP6107 ff
Allerdings sah der Gesetzgeber für den Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn kein einheitliches Konzept vor; während die Beteiligung der Gewerkschaften den Charakter einer belegschaftsbezogenen Mitbestimmung der Bediensteten haben soll, ist die Beteiligung der Wirtschaftsverbände als ständebezogene Partizipation ausgestaltet.
Vgl. die Begründung des RegEntwBT Drucksachen 1,WP Nr. 1341; siehe auch SCHOMERUS, Eingliederung, S.101 f.

2) Vgl. DREWES, Gewerkschaften, S. 125ff mwN; vgl. auch SCHOMERUS, Eingliederung, S. 125 ff.

3. Untersuchung der Konkurrenzsituationen auf Kumulationserscheinungen.

Sind nunmehr die Bereiche abgesteckt, in denen es zu Konkurrenzen von Personalratsmitbestimmung mit den sonstigen Teilhaberechten kommen kann, so ist im folgenden die Spreu vom Weizen zu trennen und festzustellen, in welchen Konkurrenzbereichen es zur Kumulation von Mitbestimmungseinfluß kommen kann. Eine solche liegt dann vor, wenn das Zusammentreffen von Personalvertretung mit einem der anderen Teilhaberechte dazu führt, daß beide Mitbestimmungsrechte entweder unabhängig voneinander oder gemeinsam auf denselben Entscheidungsprozeß einwirken und diesen im Sinne einer identischen Interessenvertretung doppelt beeinflussen können.

a) Kumulationen im Verhältnis belegschaftsbezogener Mitbestimmung zu Personalvertretung

Im Spannungsfeld zwischen Personalvertretung und direktiver belegschaftsbezogener Mitbestimmung besteht -wie das obige Planspiel am Beispiel einer Sparkasse nach schleswig-holsteinischem Recht gezeigt hat- die Möglichkeit einer Kumulation und einer gegenseitigen Potenzierung beider Mitbestimmungsmechanismen. Belegschaftsbezogene Mitbestimmung dient -wie die Personalvertretung- der Wahrnehmung der Interessen des Personals der jeweiligen Verwaltungseinheit [1] beide Teilhaberechte arbeiten mit derselben Zielrichtung, nur auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Verfahrensweisen. Sowohl der Personalrat wie auch die Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat beziehen die Legitimation für ihre Tätigkeit und für die von ihnen ausgeübte Interessenvertretung von der gleichen Personengruppe und sind gezwungen, die Ergebnisse ihrer Tätigkeit gegenüber dieser

---

1) Vgl. STARKE, Aufgaben, S. 849

Gruppe zu rechtfertigen. Während der Personalrat ursprünglich auf die Vertretung der Bediensteten in Angelegenheiten der täglichen Arbeit beschränkt war[1], sollte es die -am Aufsichtsratsmodell der gewerblichen Wirtschaft orientierte- Verwaltungsratsmitbestimmung dem Personal einer Behörde ermöglichen, auch im Planungsstadium eine effektive Mitsprache geltend zu machen. Es sollte dadurch verhindert werden, daß Angelegenheiten, die sich im Planungsstadium befinden und dadurch der Personalratsmitbestimmung entzogen sind, durch die Schaffung vollendeter Tatsachen generell einer wirksamen Mitbestimmung entzogen würden. Insofern besitzt die belegschaftsbezogene Verwaltungsratsmitbestimmung eine Ergänzungsfunktion zur Personalvertretung. Darüberhinaus soll sie den Bediensteten eine Teilhabe an den Leitungs- und Aufsichtsfunktionen verschaffen. Soweit lassen sich die rechtspolitischen Intentionen der Gesetzgeber des Bundes und der Länder umreißen. Erheblich weiter gehen die Vorstellungen der Gewerkschaften und Berufsverbände; sie streben über diese Arbeitsteilung hinaus eine Verflechtung der einzelnen Mitbestimmungsmechanismen zu einer umfassenden Mitbestimmung an, die -so ihr Fernziel- eines Tages in eine Arbeitsselbstverwaltung münden soll[2], wobei allerdings über Aussehen und Funktion einer solchen 'Arbeitsselbstverwaltung' bislang keine konkreten Vor-

---

1) Vgl. STARKE, Aufgaben, S. 849

2) Vgl. Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft (Hrsg), Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, Frankfurt/M.,S. 21 mwN.

stellungen erkennbar werden. Dieses Zusammenfügen der verschiedenen Mitbestimmungsmechanismen wäre allerdings nichts anderes als eine fortschreitende Kumulation beider Mitbestimmungsformen.

Sind auch die Ansatzpunkte, die Verfahrensweisen und das Aufgabengebiet von Personalratsmitbestimmung und belegschaftsbezogener Verwaltungsratsmitbestimmung unterschiedlich, so handelt es sich doch um eine echte doppelte Interessenvertretung des Personals einer Behörde, da identische Ziele -das Geltendmachen von Personalinteressen- auf verschiedenen Wegen angestrebt werden. Diese Konstellation neigt zwangsläufig zu einer Kumulation der Teilhaberechte, da ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen beider Interessenvertretungen -zumindest informeller Art- unvermeidbar und für eine effiziente Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Möglichkeit einer formellen Kumulation aber aktualisiert sich, wenn sich die Verfahrenswege beider Mitbestimmungsrechte berühren oder kreuzen.

Ein ähnlicher Kumulationseffekt tritt ein, wenn sich die Zuständigkeiten beider Mitbestimmungsorgane sachlich überschneiden, ohne daß -wie es der rechtspolitischen Zielsetzung entsprechen würde- die Verwaltungsratsmitbestimmung auf das Planungsstadium beschränkt bleibt. Eine solche Kompetenzüberschneidung erfolgt aber nahezu zwangsläufig, da der Wirkungsbereich der Verwaltungsratsmitbestimmung nicht in Abgrenzung zur Personalratsmitbestimmung festgelegt wurde, sondern die mitbestimmenden Bedienstetenvertreter an sämtlichen Kompetenzen des früher mitbestimmungsfreien Organes teilhaben.

Festzuhalten bleibt somit, daß eine duale Interessenvertretung, die sich auf die gleiche Legitimationsbasis stützt und die gleichen Ziele verfolgt, trotz unterschiedlicher Ausgestaltung im einzelnen zu einer Kumulation neigt. Inwieweit sich dieser Kumulationsansatz, der sich aus der Dualität der Interessenvertretung ergibt, sich in der Praxis der einzelnen Verwaltungseinheiten aktualisieren kann, soll im nachfolgenden einer Betrachtung unterzogen werden. Hierbei ist auch auf vereinzelte Versuche einer Verhinderung von Kumulationen einzugehen.

Die Möglichkeit einer Mitbestimmungskumulation im Bereich der öffentlichen Sparkassen wurde am Beispiel des schleswig-holsteinischen Rechts bereits durch das obige Planspiel verdeutlicht; für die übrigen Sparkassengesetze mit Mitbestimmungsregelung gilt -mit geringfügigen Abweichungen- Entsprechendes.[1)]

Wesentlich geringere Möglichkeiten der Kumulation beider Teilhaberechte ergeben sich bei den Eigenbetrieben; dies ist darauf zurückzuführen, daß die Eigenbetriebe -trotz partieller, insbesondere wirtschaftlicher Eigenständigkeit- integraler Bestandteil der Gemeindeverwaltung[2)] sind und als solcher keine Personalhoheit besitzen. Die personellen Angelegenheiten, die einen erheblichen

---

1) Weitere Sparkassengesetze mit Mitbestimmungsregelungen sind:
Sparkassengesetz für Baden-Württemberg idF vom 4. April 1975, GVBl.S.275, Berliner SparkassenG idF vom 28. Juni 1973, GVBl.S.970, Gesetz über die Sparkassen- und Giroverbände idF vom 10. Juli 1970 GVBl. S.604 (Nordrhein-Westfalen), SparkassenG für das Land Niedersachsen vom 6. Juli 1962 idF des G. vom 14. Mai 1970. Vgl. zur Mitbestimmung in den Sparkassen PÜTTNER, Mitbestimmung, S.16 ff, 31 f sowie TERPITZ, Mitbestimmung, S.15 f.

2) Vgl. PÜTTNER, Unternehmen, S.100 f.

Teil der Mitbestimmungsrechte des Personalrates darstellen, werden bei den Eigenbetrieben nicht von dem mitbestimmten Verwaltungsrat (Betriebskommission, Werkausschuß) entschieden, sondern vom Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde oder vom Gemeinderat.

Dennoch bietet insbesondere das Berliner Eigenbetriebsgesetz[1] vielfältige Ansätze zu einer Mitbestimmungskumulation. Der vom Senat der Stadt Berlin und vom Personalrat des jeweiligen Eigenbetriebes paritätisch zu besetzende Verwaltungsrat hat weitreichende Kompetenzen. Unter andrem ist er auch für die Bestellung und Abberufung der Geschäftsleiter des Eigenbetriebes zuständig, von denen einer den Aufgabenbereich 'Personelle und soziale Angelegenheiten' wahrzunehmen hat. Es kann daher in den Berliner Eigenbetrieben kein Geschäftsleiter ohne die Stimmen der vom Personalrat entsandten Verwaltungsratsmitglieder bestellt werden. Dieses Vetorecht dürfte faktisch zur Folge haben, daß den Bedienstetenvertretern zumindest für die Position des 'Arbeitsdirektors' ein Benennungsrecht zugestanden werden wird. Die demzufolge in ihrer beruflichen Position in gewissem Umfang vom Wohlwollen der Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat und damit auch vom dahinterstehenden Personalrat abhängigen Geschäftsleiter stehen dem Personalrat in Verhandlungen über Mitbestimmungsangelegenheiten nach dem Personalvertretungsgesetz gegenüber. Die Verhandlungen selbst sind hierbei von dem zuständigen Mitglied der Geschäftsleitung, also dem

---

1) Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin idF vom 1. Ok t. 1973, GVBl.S. 1742 löste die eine Drittelparität zwischen Senat, Abgeordnetenhaus und Personalvertretung vorsehende Fassumg vom 17. März 1967, GVBl.S. 488 ab. Vgl. dazu GOEHRMANN, Eigenbetriebsgesetz, S. 16 ff.

'Arbeitsdirektor' zu führen.[1] Zwar bedarf die Entscheidung der Geschäftsleitung in Mitbestimmungsangelegenheiten des Personalvertretungsgesetzes der Genehmigung der obersten Dienstbehörde -also des Innensenators-, ob dadurch aber das vom Gesetz her angelegte besonders intensive Zusammenspiel zwischen dem Personalrat und dem -von ihm quasi ins Amt berufenen- 'Arbeitsdirektor'[2] sowie die schwache Position der übrigen Geschäftsleiter gegenüber dem Personalrat neutralisiert werden kann, erscheint fraglich.

Kaum Ansätze zu einer Kumulation weisen dagegen die Eigenbetriebsrechte der Länder Hessen und Niedersachsen auf, die ebenfalls eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung vorsehen. Die nach dem Hessischen Eigenbetriebsgesetz[3] im Höchstfalle zu einem Drittel mitbestimmte Betriebskommsission[4] verfügt kaum über

1) § 80 Abs.1 Nr.1 Berl.PersVG

2) Siehe oben Seite 24, Fußnote 1)

3) EigenbetriebsG vom 9. März 1957, GVBl.S.19; vgl. dazu PÜTTNER, Mitbestimmung, S.30 f.

4) Der Betriebskommission nach dem HessEigG gehören der Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinde sowie zwei weitere Spitzenbeamte, eine durch die Betriebsatzung festzulegende Anzahl von Gemeinderäten sowie zwei Mitglieder des Personalrates, die auf dessen Vorschlag vom Gemeinderat gewählt werden, an -§ 6 III HessEigG. Die Festlegung der Mitgliederzahl bleibt der Betriebssatzung überlassen, so daß sich ein Prozentsatz der Bedienstetenbeteiligung nicht angeben läßt; im Höchstfalle -also bei kleinstmöglicher Mitgliederzahl- läge sie bei einem Drittel, dieser Wert dürfte aber praktisch nie erreicht werden. Vgl. auch PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 31.

echte Entscheidungskompetenzen; die geschäftsführenden Betriebsleiter werden vom Gemeindevorstand bestellt und sind daher von den Bediensteten und dem Personalrat unabhängig. Lediglich das Recht der Betriebskommission, zu personellen Veränderungen der Beamten und leitenden Angestellten des Eigenbetriebes eine Stellungnahme abzugeben, könnte als ein schwacher Ansatz zu einer Kumulation gesehen werden.

In Niedersachsen gilt die Eigenbetriebsverordnung von 1938[1] als Landesrecht weiter; dem darin vorgesehenen Beirat gehören gemäß § 104 a NiedersPersVertrG[2] zu einem Drittel Vertreter der Bediensteten des Eigenbetriebes an. Dieser Beirat besitzt jedoch nur geringe Kompetenzen, seine Befugnisse erschöpfen sich im wesentlichen in einer beratenden Tätigkeit[3]. Die zentrale Entscheidungsgewalt in Angelegenheiten des Eigenbetriebes hat der Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinde inne.

Die beiden letzten Beispiele dokumentieren, daß die Möglichkeit der Aktualisierung einer durch die gleiche Legitimationsbasis beider Teilhaberechte geschaffenen Kumulationslage entscheidend von den Kompetenzen der in einer Verwaltungseinheit präsenten Mitbestimmungsorgane abhängt. Da jedoch im Verhältnis von Personalvertretung und beleg-

---

1) RGBl. S. 1650

2) § 104 a Satz 1 und 2 NiedersPersVG lautet:
"Besteht für wirtschaftliche Einrichtungen der öffentlichen Hand mit mehr als zehn Bediensteten ein Verwaltungsrat, Werkausschuß oder vergleichbares Gremium, so müssen ihm auch Vertreter der Bediensteten angehören. Die Zahl der hiernach hinzutretenden Vertreter der Bediensteten beträgt die Hälfte der Mitgliederzahl, die für das Gremium nach den sondergesetzlichen Vorschriften oder der Satzung vorgesehen ist."
Mit dieser Bestimmung ist der Bereich der Personalvertretung auch formell überschritten worden.

3) Vgl. PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 13 ff, 62 f.

schaftsbezogenen Mitbestimmung die Rechte des Personalrates in fast allen zwölf Personenvertretungsgesetzen -trotz mannigfaltiger Unterschiede- [1] in ihrer Intensität und in ihrem Ausmaß relativ konstant sind, kommt es entscheidend auf die jeweiligen Kompetenzen des mitbestimmten Kollegialorganes und das davon abhängige Potential der belegschaftsbezogenen Verwaltungsratsmitbestimmung an. Allerdings wird bei einer Mitbestimmung in einem mit realen Direktionsrechten ausgestatteten Gremium, also bei einer 'direktiven' Mitbestimmung im Wortsinne, eine Kumulation mit der Personalvertretung kaum zu vermeiden sein.

Auch für die Deutsche Bundespost sind -durch die Vertretung der Bediensteten im Postverwaltungsrat und die Personalvertretung- die Grundlagen einer Mitbestimmungskumulation gegeben. Gemäß § 1 PostVerwG wird die Deutsche Bundespost vom zuständigen Bundesminister unter Mitwirkung des Postverwaltungsrates geleitet; die laufenden Geschäfte nimmt der Vorstand wahr. Die Möglichkeiten einer Kumulation der Personalratsmitbestimmung und der durch die fünf Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat ausgeübten Mitbestimmung sind -ebenso wie bei den Eigenbetrieben- bereits dadurch eingeschränkt, daß die Deutsche Bundespost keine rechtliche Autonomie besitzt[2], die oberste Dienstbehörde also mitbestimmungsfrei bleibt. Aber auch auf den unteren Verwaltungsebenen der Post zeigen

---

1) Vgl. die tabellarische Darstellung unten im Anhang.
2) Die Bundespost ist in ihrer Rechtsform den kommunalen Eigenbetrieben vergleichbar. PÜTTNER, Unternehmen, S. 101, bezeichnet sie als "staatlichen Quasi-Eigenbetrieb".

sich kaum Ansätze zu einer Kumulation, wie sie zum Beispiel bei den Sparkassen zu beobachten sind. Die Verwaltung, der die Verhandlungen mit dem Personalrat in Personalvertretungssachen obliegen, ist von dem mitbestimmten Verwaltungsrat nicht abhängig und demzufolge in ihrer Entscheidung unbeeinflußt.[1] Der Verwaltungsrat ist weder unmittelbar noch mittelbar über die leitenden Amtswalter der Postverwaltung in das personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsverfahren eingeschaltet, so daß die dort vertretenen Bediensteten keinen Einfluß auf die Intensität der Personalratsmitbestimmung ausüben können.[2] Wohl aber besteht die Möglichkeit, daß sowohl der Personalrat wie auch die Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat in Angelegenheiten, die -unabhängig voneinander- in die Zuständigkeit beider Mitbestimmungsorgane fallen, koordiniert übereinstimmende Voten abgeben. Dadurch werden in diesen Sachbereichen Entscheidungen zweimal nacheinander in gleicher Richtung mitbestimmt, zuerst durch die Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat und sodann durch den Personalrat. Auch in einer sukzessiven, gleichgerichteten Einflußnahme liegt eine Kumulation beider Mitbestimmungsrechte. Der Personalrat findet -wenn er sein Mitbestimmungsrecht geltend macht- bereits einen Kompromiß vor, in den die Vorstellungen der Bediensteten zu einem Teil schon Eingang gefunden haben und

---

1) Sie untersteht vielmehr dem Minister für das Post-Fernmeldewesen, der die Bundespost unmittelbar leitet, § PostVerwG. Vgl. auch PÜTTNER, Unternehmen, S. 101.

2) Es soll damit aber nicht geleugnet werden, daß es im Unternehmensbereich der Deutschen Bundespost vielfältige Kumulationen informeller Art gibt, vgl. hierzu ESCHENBURG, Privilegien; jedoch sollen nur institutionell angelegte Kumulationen Gegenstand dieser Betrachtung sein.

kann von dieser Basis aus durch erneutes Vorbringen der Personalinteressen einen neuen, ihm günstigeren Kompromiß anstreben. Hier zeigt sich die doppelte Interessenvertretung nicht darin, daß die Verhandlungspartner des Personalrates persönlich unter Mitbestimmungseinfluß stehen, sondern darin, daß ihre sachlichen Ausgangspositionen bereits mitbestimmt sind.

Diese in der aktuellen Verwaltung erkennbaren Kumulationserscheinungen erhöhen sich um ein Vielfaches, wenn man die Zukunftsmodelle und politischen Programme der Gewerkschaften und Berufsverbände[1] in die Betrachtung mit einbezieht; aber auch konkrete

---

1) Vgl. Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Drei Modellentwürfe der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1969. Vgl. auch die Darstellung dieser Entwürfe bei PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 34 ff und bei LEISNER, Mitbestimmung, S. 10 f. Vgl. 'die Vorschläge des Deutschen Beamtenbundes zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst' (hekt.) und siehe auch deren konzentrierte Wiedergabe bei PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 34 ff.
DPG, Für eine moderen Postverfassung, Materialien der Deutschen Postgewerkschaft zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Frankfurt/M. 1971; vgl. auch Hauptvorstand der DPG (Hrsg), Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, Frankfurt/M. 1971.

Reformentwürfe[1] weisen eine solche Tendenz auf.

Im Zusammenhang mit den kumulationsmindernden Maßnahmen ist eine Regelung des Bundespersonalvertretungsgesetzes erwähnenswert[2], Nach dieser Vorschrift ist in Körperschaften und Anstalten für die Aufgaben der obersten Dienstbehörde im Mitbestimmungsverfahren nicht das in der Verfassung der Körperschaft vorgesehene oberste Organ zuständig[3], sondern das für die Geschäftsführung vorgesehene oberste Organ.[4] Damit sind die mitbestimmten Verwaltungsräte aus dem personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsverfahren ausgeschaltet. Allerdings kann der Einfluß der mitbestimmenden Bediensteten im Verwaltungsrat weiterhin indirekt über die Bestellung des Geschäftsführungsorganes auf die Personalratsmitbestimmung einwirken.

Als Ergebnis läßt sich für den Konkurrenzberech 'Direktive belegschaftsbezogene Mitbestimmung' und 'Personalratsmitbestimmung' festhalten:

---

1) Regierungsentwurf eines PostverfassungsG, BT-Drucksache VI/1385.
So soll z.B. die Generaldirektion der Bundespost die Funktionen der obersten Dienstbehörde wahrnehmen, § 36 RegEntw.
2) § 69 Abs. 3, Satz 2 BPersVG, ebenso § 59, Abs.3, Satz 3 Bad-Württ.PersVG
3) So aber nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955 und nach den meisten Fördergesetzen.
4) Diese Änderung hatte ihren Grund jedoch nicht in der Gefahr einer Mitbestimmungskumulation, sondern diente dazu, das personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsverfahren nicht von der Schwerfälligkeit der häufig nur alle drei Monate zusammentretenden Gremien abhängig zu machen. Vgl. FÜRST GKÖD V, K § 69 Rz 33 (Fischer/Goeres).

(1) Die mehrgleisige, auf derselben Basis aufbauende Interessenvertretung durch 'belegschaftsbezogene Mitbestimmung' und 'Personalvertretung' bietet die Grundlage zu einer Kumulation beider Teilhaberechte.

(2) Diese wirkt sich in vollem Umfange aus bei autonomen Körperschaften und in Fällen, in denen das mitbestimmte Kollegialorgan echte Direktionsrechte innehat.

(3) Geringere Folgen zeigt sie bei rechtlich unselbständigen Verwaltungseinheiten; dort kann aber ein durch Kumulation verstärkter Mitbestimmungseinfluß auf unterer Ebene bestehen.

(4) Die Kumulation kann eingeschränkt werden:
(a) durch Beschränkung der Verwaltungsratskompetenzen, vor allem im Bereich der Personalverwaltung
(b) durch Änderung des Mitbestimmungsverfahrens nach den Personalvertretungsgesetzen, mit der Folge, daß dieses Verfahren an den mitbestimmten Kollegialorganen 'vorbeiläuft'.

b) Kumulationen im Verhältnis von ständebezogener Mitbestimmung zu Personalvertretung.

Die ständebezogene Mitbestimmung (Verbandspartizipation) wird heute als Legitimationsmodell zum Ersatz beziehungsweise zur Ergänzung der parlamentarischen Legitimation diskutiert.[1] Der Satz 'Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus' wird in einer teleologischen Auslegung auf die Formel 'Alle Herrschaftsgewalt geht von den jeweils Herrschaftsbetroffenen aus' konkretisiert. Da jedoch das zentrale Merkmal der Betroffenheit im Einzelfall meist nicht genau feststellbar ist, geht der Partizipationsgedanke von einer Mediatisierung des Volkes durch die Interessenverbände aus und versucht, nach dem Maßstabe der jeweils betroffenen Interessen, diejenigen Verbände zu beteiligen, die diese Interessen vertreten und die betroffenen Bevölkerungsgruppen repräsentieren. Das Partizipationsmodell basiert also auf einer hypothetischen Legitimation durch das gruppenmediatisierte Volk.[2]

Bereits dieser kursorische Überblick über die Grundlagen des Partizipationsgedankens macht deutlich, daß die Legitimationsbasis der ständebezogenen Mitbestimmung im allgemeinen und

1) Vgl. statt vieler: WALTER, Partizipation, S.147 ff; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S.179 ff; DERS., Partizipation Dienst, S.152 ff; DAGTOGLOU, Private, passim; DERS.,Partizipation, S.712 ff.

2) Der grundlegende Einwand gegen das Partizipationsmodell und die Pluralismustheorie allgemein beruht darauf, daß nicht alle Interessen gleichermaßen organisierbar sind und daß eine Summation von Teilinteressen nach dem Vektorsummenprinzip kein Allgemeininteresse ergibt. Vgl. DAGTOGLOU, Private, S.40 ff; SCHARPF, Demokratietheorie, S.29; WALTER, Partizipation, S.[illegible]; LEIBHOLZ, Repräsentation, S.183; DAGTOGLOU, Partizipation, S.715 ff; KISKER, Gruppenmitbestimmung, S.521. Vgl. auch FORSTHOFF, Staat, S. 120 f, der auf die unterschiedliche Assoziationskraft der verschiedenen Interessen hinweist und folgert, daß diese Assoziationskraft mit wachsender Weite des Interesses sinkt und dieses sodann an starken Spezialinteressen scheitert.

die eines in einem Partizipationsorgan vertretenen Gewerkschaftsfunktionärs im besonderen eine andere sein muß als die der Personalvertretung[1]. Das gesamte Partizipationsorgan erlangt die Legitimation für seine Entscheidungen von allen, durch die Behördentätigkeit, Betroffenen[2], und dies kann unter Umständen das ganze Volk sein.[3] Die von den Gewerkschaften in ein Partizipationsgremium entsandten Mitglieder vertreten dort die Gruppe der organisierten Arbeitnehmer oder -so zumindest nach ihrem eigenen Selbstverständnis- die gesamte Arbeitnehmerschaft[4], während der Personalrat ledig-

1) Auf die Frage, ob das Partizipationsmodell tatsächlich zur Vermittlung demokratischer Legitimation geeignet ist, braucht hier nicht eingegangen zu werden. Es genügt, die Feststellung, welchen Personenkreis der Partizipationsgedanke als Legitimationsbasis ansieht.

2) LEISNER, Vorgesetztenwahl, S.42 spricht von einer Betroffenheitsdemokratie im Gegensatz zu der politischen Demokratie.

3) So z.B. bei dem im Rundfunkrat repräsentierten Volk im Sendegebiet einer Rundfunkanstalt.

4) Kritisch zum umfassenden Repräsentationsanspruch der Gewerkschaften ZACHER, Probleme. S.565-569. Die aus Gewerkschaftskreisen bisweilen zu vernehmende Argumentation, die Gewerkschaften würden das ganze Volk repräsentieren, weil sie die berufenen Vertreter der Arbeitnehmer seien und über 90% des Volkes in seinem Lebensunterhalt von nicht selbständiger Arbeit abhängig sei, geht fehl. Sie übersieht, daß das menschliche Sein von vielen, oft gegenläufigen, Funktionen bestimmt wird. Die Interessen eines Menschen als Arbeitnehmer sind verschieden von seinen Interessen zum Beispiel als Familienmitglied, als Konsument, als Angehöriger einer Glaubensgemeinschaft, als Verkehrsteilnehmer, als Freizeitmensch usw. Diese schon im Individuum oft gegenläufigen Interessen bedürfen im gesamtgesellschaftlichen Rahmen einer voneinander unabhängigen Vertretung. Die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen durch die Gewerkschaften beinhaltet daher kein Mandat zur Wahrnehmung der übrigen Interessen, sondern schließt dies im Gegenteil aus. Dies wird deutlich, wenn man das oben zitierte Argument auf eine andere Ebene überträgt und einem (fiktiven) 'Interessenverband für menschliche Ernährung' die Worte in den Mund legt: Jeder Mensch muß essen, folglich repräsentieren wir die gesamte Menschheit.

lich die Bediensteten der jeweiligen Verwaltungseinheit vertreten kann. Eine Identität der Zielsetzungen und der Quellen der Legitimation von Personalrats- und ständebezogener Mitbestimmung ist demnach nicht denkbar. Die Bediensteten einer Behörde sind zwar auch stets von deren Verwaltungstätigkeit betroffen, dieses Betroffensein als Beschäftigter ist jedoch wesensmäßig verschieden von dem Betroffensein als Staatsbürger.[1] Aus dem Kreis derjenigen, die als Staatsbürger von der Tätigkeit einer Verwaltung berührt werden, legitimiert sich die ständebezogene Mitbestimmung; die Personalvertretung dagegen findet ihre Basis in denjenigen Personen, die als Bedienstete betroffen sind. Daß die Arbeit einer Behörde allein diejenigen betrifft, die mit der Verwaltungsausführung dieser Behörde belastet sind, ist undenkbar; eine solche Verwaltungseinheit würde nichts anderes tun, als sich selbst zu verwalten.[2] Somit besteht infolge der unterschiedlichen Legitimationsquellen im Verhältnis von Personalvertretung zu ständebezogener Mitbestimmung kein Ansatzpunkt zu einer Kumulation beider Teilhaberechte. Auch eine Interessengleichrichtung der Bediensteten einer Verwaltungseinheit und der Basis der Gewerkschaften, die eine Kumulation möglich erscheinen ließe, läßt sich nicht feststellen. Das Interesse der von den Gewerkschaften repräsentierten Arbeitnehmerschaft verlangt nach einer leistungsstarken, kostengünstigen Verwaltung, die -um ein Beispiel zu nennen- dem verwaltungsunterworfenen und von öffentlichen Leistungen abhängigen Bürger auch

---

1) LEISNER, Mitbestimmung, S. 30,32; SCHICK, Beamtenrecht, S.450; aA STEIN, Spielraum, S.226.
2) So auch BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.245.

noch nach 17^{00} Uhr zur Verfügung steht, während die Bediensteten an einer für sie optimalen Dienstgestaltung, also beispielsweisei an einem möglichst frühen Dienstschluß interessiert sind.

Die Feststellung, daß eine Kumulationsneigung nicht besteht, bestätigt sich auch, wenn man das Verhältnis der Gewerkschaftsvertreter in den Partizipationsorganen Rundfunkrat und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit zu den Personalräten dieser Anstalten untersucht. Ein Gewerkschaftsfunktionär in einem Rundfunkrat muß seinen gesamten Einfluß aufbieten, um den allgemeinen Belangen der Gewerkschaftsbewegung im Medienbereich Geltung zu verschaffen;[1] als verlängerter Arm des Personalrates kann er hierbei nicht dienen. Gleiches gilt für die gewerkschaftlichen Organmitglieder der Bundesanstalt für Arbeit. Die Tätigkeit dieser Verwaltung ist für die gewerkschaftliche Arbeit von so großer Bedeutung, daß die gesamtgewerkschaftlichen Interessen ein Gewicht darstellen, das die Belange der Belegschaft der Bundesanstalt nur untergeordnet zur Geltung kommen lassen kann. Das soll nicht heißen, daß etwa ein der Industriegewerkschaft Metall angehöriger Funktionär im Verwaltungsrat oder Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit für die Anliegen des Personalratsvorsitzenden kein offenes Ohr haben kann, doch stehen die Belange der Gewerkschaftsbewegung im Vordergrund.

Die Feststellung, daß zwischen der ständebezogenen Mitbestimmung und der Personalvertretung infolge der unterschiedlichen Legitimations-

---

1) Dies gilt selbstverständlich nicht für die Mitbestimmungsregelung des Bremischen Rundfunkgesetzes. Siehe oben Seite 39.

basis und Interessenausrichtung keine Ansätze zu einer Kumulation vorhanden sind, wird jedoch durch das Beispiel der Deutschen Bundesbahn in Frage gestellt. Wie oben dargetan[1], ist die Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern im Verwaltungsrat der Bundesbahn im Gesetz als ständebezogene Verbandspartizipation konzipiert, sie wird in der Rechtspraxis jedoch als belegschaftsbezogene Mitbestimmung angewandt. Aus dieser konzeptionswidrigen Rechtsanwendung ergibt sich die Möglichkeit einer Kumulation beider Teilhaberechte.

Zwar hat der Vorstand der Bundesbahn -obwohl diese keine vollkommene Autonomie besitzt, sondern lediglich nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes ist- die Funktion einer obersten Dienstbehörde für das Bundesbahnpersonal und ist somit für Entscheidungen in Personalvertretungssachen zuständig, doch bleibt seine Abhängigkeit vom mitbestimmten Verwaltungsrat und damit auch der Grad der Kumulationsanfälligkeit relativ gering, da der Verwaltungsrat bezüglich der Besetzung der Vorstandssitze nur Vorschläge an den Bundesverkehrsminister richten kann.[2]

Dennoch bestehen im Bereich der Deutschen Bundesbahn Möglichkeiten einer Mitbestimmungskumulation, da sich die sachlichen Kompetenzen beider Mitbestimmungsorgane häufig überschneiden, so zum Beispiel bei grundsätzlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Fragen. In diesen Angelegenheiten verfügen die Bediensteten über zwei hintereinandergeschaltete Mitbestimmungsmechanismen und ver-

1) Siehe oben, Seite 40
2) § 20 Abs. 2 BundesbahnG

mögen so den Entscheidungsprozeß zweimal in gleicher Richtung zu beeinflussen. Auch besteht -bei koordiniertem Vorgehen- die Chance, diesen doppelten Einfluß zu poolen, indem etwa für Zugeständnisse im Verwaltungsrat eine problemlose Durchsetzung gegenüber dem Personalrat in Aussicht gestellt werden kann. Unter diesem Aspekt ist bei der Deutschen Bundesbahn das gleiche Kumulationsphänomen erkennbar wie bei der Postverwaltung.[1)]

Angesichts der Diskrepanz, die sich beim Verwaltungsrat der Bundesbahn zwischen der im Gesetz angelegten Konzeption und der Anwendung dieses Gesetzes offenbart, stellt sich die Frage, inwieweit sich eine als Verbandspartizipation angelegte -und damit gegen eine Kumulation mit der Personalvertretung resistente- Regelung faktisch in eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung umwandeln läßt und so für eine Kumulation offen wird. Entscheidend dafür ist das Kräfteverhältnis zwischen den partizipativ zu vertretenden Interessen und dem Interesse der Bediensteten. Dies wird bei einem Vergleich zwischen der Deutschen Bundesbahn und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deutlich. Bei letzteren hat der gewerkschaftliche Partizipant im Rundfunkrat die medienpolitischen Vorstellungen der Gewerkschaften wahrzunehmen. Demgegenüber steht

---

1) vgl. oben Seite 38

nur das Interesse einer kleinen Belegschaft und deren schwacher Gewerkschaft[1], die in den Kreis der -von den mächtigen Industriegewerkschaften häufig nicht sehr ernst genommenen- Künstlergewerkschaften zählt. Anders verhält es sich mit dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn; dort sollen die gewerkschaftlichen Verwaltungsratsmitglieder nach dem Gesetzeswortlaut die Gewerkschaftsbewegung als solche vertreten und allgemeine Arbeitnehmer- und Verbraucherinteressen wahrnehmen. Auf der anderen Seite steht aber das Interesse einer in die Hunderttausende gehende Belegschaft[2] und ihrer mächtigen mitgliederstarken Gewerkschaften. Hier sind die Partizipanten, beziehungsweise ihr Verband, einem so mächtigen Druck spezieller Interessen ausgesetzt, daß eine Wahrnehmung der weiten, vage bestimmten Allgemeinbelange nicht mehr möglich ist.[3] Dies wäre wohl auch dann der Fall, wenn die Praktizierung der gewerkschaftlichen Beteiligung als belegschaftsbezogene Mitbestimmung nicht auf einem -schon in den Gesetzesmaterialien erkennbaren- allgemeinen Konsens[4] beruhen würde.

Trotz des Gegenbeispiels der Deutschen Bundesbahn ist aber daran festzuhalten, daß ständebezogene Mitbestimmung und Personalvertretung keine Ansatzpunkte zu gegenseitiger Kumulation aufweisen; die Legitimationsquellen und die Zielrichtungen der jeweils wahrzunehmenden Interes-

1) Die Gewerkschaft 'Rundfunk-Fernseh-Film-Union' (RFFU) in der Gewerkschaft Kunst im Deutschen Gewerkschaftsbund.
2) Die Deutsche Bundesbahn hatte zum Jahresende 1974 insgesamt 482.229 Beschäftigte, vgl.DIE ZEIT Nr. 28 vom 4. Juli 1975, S.16
3) Vgl. FORSTHOFF, Staat, S.120 f; vgl. auch oben Seite 54, Fußnote 2)
4) vgl. hierzu oben Seite 40

sen sind zu unterschiedlich, um ein Zusammenwirken beider Einflußrechte auf die Dauer zu ermöglichen. Nur wenn die gesetzliche Qualifizierung des zur Personalratsmitbestimmung hinzutretenden Teilhaberechts das Verhältnis der wahrzunehmenden Interessen und deren Assoziationskraft mißachtet, existiert die praktische Möglichkeit einer Umwandlung des Teilhaberechts in eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung. Dadurch wird dann auch der Weg zu einer Kumulation geebnet.

c) Kumulationen im Verhältnis von Selbstverwaltungsteilhabe zu Personalvertretung.

Die gewählten Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane erlangen die Legitimation für ihre Entscheidungen und Maßnahmen von den Mitgliedern der Selbstverwaltungskörperschaft, also von demjenigen Personenkreis, der durch seine Repräsentanten seine eigenen Angelegenheiten selbst verwaltet. Demnach besitzen die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane eine gänzlich andere Legitimationsbasis als die Personalvertreter. Eine Doppelvertretung -die Grundvoraussetzung für eine Kumulation- liegt aber nur vor, wenn beide Teilhabeformen ganz oder teilweise eine identische Legitimationsbasis besitzen. Dies ist im Verhältnis von Personalratsmitbestimmung und Selbstverwaltungsteilhabe nur dann der Fall, wenn sich der Kreis der personalvertretungsberechtigten Bediensteten mit dem Kreis der zu den Selbstverwaltungsorganen wahlberechtigten Körperschaftsmitgliedern deckt oder zumindest überschneidet.

Eine solche Identität der Legitimationsbasis ergibt sich durch das in den Hochschulgesetzen verwirklichte Modell der Gruppenuniversität in Bezug auf die nichtwissenschaftlichen Bediensteten. Die durch diese Gesetze erfolgte Qualifizierung der Angehörigen des Verwaltungs- und technischen Personals als Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaft Universität[1] hat zur

1) Vgl. z.B. § 5 Abs. 1 Nr. 6 Bad-Württ.HochschulG; § 4 Abs. 1 Nr. 5 Berl.UG; § 6 Hamb.UG; § 4 Abs.1 Nr. 6 Hess.UG; § 15 Abs. 1 Nr. 5 Rheinl-Pfalz HochschulG; § 51 Abs. 1 Nr. 7 Saarl.UG

Konsequenz, daß diese Gruppe zur Mitwirkung an der Willensbildung der Selbstverwaltungseinheit berechtigt und verpflichtet ist, gleichzeitig aber auch ihre personalvertretungsrechtliche Position behält, wonach ihre Bedienstetenteninteressen gegenüber dem -selbst mitgeformten- Willen der Körperschaft vertreten werden. Die Gruppenaufteilung des Hochschulrechtes verdeutlicht die Identität der Legitimationsbasis; der gleiche Personenkreis der nichtwissenschaftlichen Bediensteten legitimiert sowohl seine Repräsentanten in den Kollegialorganen, wie auch den Personalrat. Auch die Zielsetzung beider Vertretungsorgane stimmt sachlich überein; während die Repräsentanten der Gruppe in den Selbstverwaltungsorganen die spezifischen Meinungsstrukturen der nichtwissenschaftlichen Bediensteten in den Willensbildungsprozeß der Universität einbringen sollen, hat der Personalrat die Gruppeninteressen gegen den gebildeten Willen zu vertreten.

Von dieser Konstellation der Universitätsgesetze unterscheidet sich die Beteiligungslage bei den Sozialversicherungsträgern grundsätzlich. Dort sind die Gewerkschaftsfunktionäre in der Vertreterversammlung gewählte Repräsentanten der Versicherten[1], während der Personalrat Ver-

1) Eine Wahl zu den Vertreterversammlungen der Sozialversicherungsträger findet allerdings nur dann statt, wenn gegenüber den Listenblöcken der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände durch das Aufstellen einer 'freien Liste' eine Urwahl durchgesetzt wird. Die arbeitsrechtlichen Koalitionen haben gemäß § 4 Abs. 4 Sozialversicherungsgesetz die Möglichkeit mit nur je einer Liste zu kandidieren, so daß die vorgeschlagenen Personen als gewählt gelten. Von dieser Möglichkeit wurde bislang reger Gebrauch gemacht.
Die Tatsache, daß sich die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Sitze in der Vertreterversammlung praktisch teilen -von SCHOMERUS, Eingliederung, S.127 f und DREWES, Gewerkschaften, S.62 noch als unabänderlich beklagt- hat im Zuge der Wahlen zu den Vertreterversammlungen 1973 -den sogenannten Sozialwahlen- nicht zuletzt durch die Einführung der Briefwahl und der dadurch bedingten höheren Wahlbeteiligung eine Änderung erfahren. Die DGB-Gewerkschaften und die DAG verfügen gemeinsam nur noch über ca. ein Fünftel der Sitze.

treter der Belegschaft ist. Zwar können auch hier Überschneidungen der legitimierenden Personenkreise auftreten, wenn zum Beispiel ein Bediensteter der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte auch bei dieser Anstalt sozialversichert ist, also sowohl für den Personalrat, wie auch für die Vertreterversammlung das aktive Wahlrecht besitzt. Doch beruht sein Wahlrecht für den Personalrat auf seiner Eigenschaft als Bediensteter der Bundesversicherungsanstalt, während sein Wahlrecht zur Vertreterversammlung in seiner Eigenschaft als Versicherter begründet ist.

Im Gegensatz dazu wirkt bei den Universitäten der Bedienstetenstatus als Begründung des Wahlrechts sowohl zu den Selbstverwaltungsorganen wie auch zum Personalrat.

Infolgedessen besteht bei den Universitäten eine latente Kumulationslage, die sich je nach den Kompetenzen des mit einer Bediensteten-repräsentanz versehenen Selbstverwaltungsorganes aktualisieren kann. Da die Funktion der obersten Dienstbehörde für die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Universität vom Präsidenten wahrgenommen wird und kollegialstrukturierte Selbstverwaltungsorgane in die Verwaltung der Personalangelegenheiten der nichtwissenschaftlichen Bediensteten nicht eingeschaltet sind, erfolgt keine direkte Konfrontation beider Teilhaberechte.

Es gibt jedoch Selbstverwaltungsorgane mit Bediensteten-repräsentanz, die über Angelegenheiten beraten und entscheiden, die andrerseits auch der Mitbestimmung des Personalrates unterliegen. Hier

sei beispielhaft aus dem Saarländischen Universitäts gesetz[1] die 'Haushalts- und Planungskommission'[2] genannt; in diesem Gremium entscheiden die von dem Verwaltungs- und technischen Personal gewählten Repräsentanten zum Teil über Maßnahmen, die späterhin auch der Mitbestimmung des Personalrates unterliegen. Es bestehen also auch hier zwei hintereinandergeschaltete Einflußmöglichkeiten.

Grundsätzlich ist aber nochmals festzuhalten, daß Selbstverwaltungsteilhabe und Personalvertretung im allgemeinen nicht zusammenwirken und keine Kumulation der Teilhaberechte herbeiführen können. Dies ist nur dann der Fall, wenn ein und dieselbe Personengruppe aufgrund der Bedienstetenei genschaft neben der Personalvertretung ein weiteres Mitwirkungsrecht durch die Stellung als Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaft erlangt. Dann wird dieser Gruppe nämlich nebeneinander und gleichzeitig die Einbringung ihrer Interessen in den Willensbildungsprozeß und die institutionalisierte mitbestimmende Interessenvertretung gegen den -aus dem selbst mitgetragenen Willensbildungsprozeß entstandenen- Willen der Selbstverwaltungskörperschaft ermöglicht.

Aus einer vergleichenden Zusammenschau der drei Konkurrenzverhältnisse läßt sich abschließend feststellen:
Eine latente Kumulation von Teilhaberechten besteht nur dann, wenn eine echte Doppelvertretung vorliegt, das heißt, wenn die gleiche Personengruppe ver-

---

1) Saarländisches Universitätsgesetz vom 7. Juli 1971 (ABl. S.506)
2) § 25 Saarl.UG

schiedene Teilhaberechte innehat, die aus dem gleichen Grund verliehen wurden und dem gleichen Zwecke dienen, auch wenn sie im Detail unterschiedlich ausgestaltet sind.

Eine solche Doppelvertretung ist bei dem Zusammentreffen von Personalvertretung mit belegschaftsbezogener Mitbestimmung stets vorhanden. Beim Zusammentreffen mit ständebezogener Mitbestimmung und Selbstverwaltungsteilhabe dagegen existiert eine Kumulationslage grundsätzlich nicht, es sei denn unter dem Mantel des als Partizipation oder Selbstverwaltungsteilhabe bezeichneten Rechts verbirgt sich materiell eine belegschaftsbezogene Mitbestimmung.

4. Differenzierung und Typologie der Fälle einer Kumulation von Teilhaberechten.

Nachdem nun die Bereiche möglicher Kumulation von Mitbestimmungsrechten abgesteckt sind und die Bedingungen einer solchen Kumulation erhellt wurden, sind nun die Fälle eines Zusammenwirkens von Teilhaberechten entsprechend ihren besonderen Merkmalen zu differenzieren und zu typisieren.

Ein Kriterium, nämlich die Unterscheidung nach dem Typus des mit der Personalvertretung zusammenwirkenden Teilhaberechts ergibt sich bereits aus dem vorangegangenen Abschnitt. Diese Differenzierung weist jedoch Mängel auf, die sie für eine Typologie nur bedingt geeignet erscheinen lassen, da bei ständebezogener Mitbestimmung sowie bei der Selbstverwaltungsteilhabe Kumulationen nur auftreten, wenn die Teilhaberechte durch die Gesetzesanwendung oder bereits durch das Gesetz selbst verfälscht wurden.

a) Differenzierung nach dem Grad der Abhängigkeit sonstiger Bedienstetenvertreter vom Personalrat.

Ein -insbesondere für das Ausmaß eines etwaigen Zusammenwirkens von Teilhaberechten- maßgebliches Kriterium ist der Grad der Abhängigkeit der Bedienstetenvertreter in leitenden und aufsichtsführenden Kollegialorganen vom Personalrat.

Es unterliegt zwar kaum einem Zweifel, daß die Abhängigkeit oder Unabhängigkeit eines Bedienstetenvertreters in einem Verwaltungsrat letztlich eine

Frage der jeweiligen Persönlichkeit und der konkreten Machtverhältnisse in einer Behörde ist. Dennoch gibt das Verfahren, in dem die vom Personal zu entsendenden Mitglieder der kollegialen Führungsorgane bestellt werden, einigen Aufschluß darüber, inwieweit eine Abhängigkeit und damit die Grundbedingung für die Aktualisierung einer latenten Kumulationslage bereits vom Gesetz festgeschrieben wird. So kann die folgende Differenzierung auch keine Auskunft darüber geben, ob ein Verwaltungsratsmitglied in einer bestimmten Verwaltung unabhängig ist, sondern nur darüber, ob es die Chance zur Unabhängigkeit besitzt.

Untersucht man die einzelnen Mitbestimmungsgesetze unter diesem Aspekt, so ergeben sich aus den Modalitäten des Bestellungsverfahrens etwa drei Ebenen einer zunehmenden Abhängigkeit vom Personalrat.

Auf der ersten Ebene sind die Regelungen zu nennen, nach denen die mitbestimmenden Verwaltungsratsmitglieder von den Bediensteten in Urwahl gewählt werden.[1] Hierbei besteht institutionell keinerlei Verbindung zwischen dem Personalrat und den Belegschaftsvertretern im Verwaltungsrat. Gleichfalls weitgehend unabhängig vom Personalrat sind die Verwaltungsratsmitglieder, wenn sie von

1) So zum Beispiel nach den Sparkassengesetzen von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, gemäß § 104 a Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz, gemäß § 9 Abs. 1 Bremisches Rundfunkgesetz sowie bei den Selbstverwaltungsorganen der Hochschulen.
In Nordrhein-Westfalen wählt die Belegschaft der Sparkasse eine Kandidatenliste, aus der dann die Vertretungskörperschaft des Gewährträgers die Verwaltungsratsmitglieder wählt.

den in der Behörde vertretenen Gewerkschaften benannt, bezieungsweise vorgeschlagen werden. Diese Variante findet sich vorwiegend bei Führungsgremien mit verbandspartizipativem Einschlag, wie zum Beispiel bei den Verwaltungsräten der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn.[1)]

Weitaus abhängiger sind dagegen diejenigen Verwaltungsratsmitglieder, die ihre Bestellung auf den Personalrat zurückführen. Erlangen sie ihr Amt aufgrund einer Entscheidung des Personalrates, so besteht -je nach Dauer ihrer Amtszeit- eine mehr oder minder starke Abhängigkeit von ihrem Kreationssubjekt. Der Personalrat hat einerseits die Möglichkeit, ihm willfährige Personen für diese Mandate zu benennen und kann andrerseits unbotmäßigen Verwaltungsratsmitgliedern nach Ablauf ihrer Amtszeit eine erneute Bestellung verweigern. Die hier beschriebene Regelung ist derzeit in keinem der Mitbestimmungsgesetze enthalten, taucht aber in einigen Reformvorschlägen und Modellentwürfen der Berufsverbände auf.

In völliger Abhängigkeit vom Personalrat, der durch diese Einflußmöglichkeit zum absolut beherrschenden Mitbestimmungsorgan wird, stehen die Vertreter der Bediensteten in den Verwal-

---

1) Hier besteht natürlich die Möglichkeit einer Abhängigkeit von der benennenden Gewerkschaft. Auch können die Bedienstetenvertreter im Verwaltungsrat und die Personalratsmitglieder durch gemeinsame Gewerkschaftszugehörigkeit verbunden und voneinander abhängig sein. Hier sollen jedoch nur gesetzlich angelegte Abhängigkeiten untersucht werden.

tungsräten der Berliner Eigenbetriebe und Sparkassen.[1] Sie werden vom Personalrat bestellt und können von diesem jederzeit wieder abberufen werden. Durch diese Möglichkeit des 'recall' werden sie an Weisungen des Personalrates gebunden und sind letztlich nur noch dessen Hilfstruppe im Verwaltungsrat.

Der Grad der Abhängigkeit der Bedienstetenvertreter vom Personalrat ist für die Kumulationsproblematik bedeutsam, weil er die Wahrscheinlichkeit einer Aktualisierung der latenten Kumulationslage ausdrückt. Die oben getroffene Feststellung einer Kumulationslage bei etlichen Verwaltungseinheiten konnte nur zum Ausdruck bringen, daß ein Zusammenwirken beider Teilhaberechte infolge einer Identität von Legitimationsbasis und Interessen möglich ist. Diese 'Möglichkeit' verdichtet sich jedoch zur 'Wahrscheinlichkeit' oder gar 'Gewißheit', wenn beide Mitbestimmungsorgane in einer solch engen Verbindung zueinander stehen, wie sie durch die Möglichkeit der Bestellung und der beliebigen Abberufung der Verwaltungsratsmitglieder durch den Personalrat geschaffen wird. Der gleiche Effekt wird -unter dem Gesichtspunkt der Aktualisierung einer Kumulationslage- erreicht, wenn die Mandate in Personal- und Verwaltungsrat von denselben Personen wahrgenommen werden.[2] Eine derartige Personalunion kann nach sämtlichen Mit-

---

1) Vgl. oben Seite 46.

2) aA in Bezug auf die Mitbestimmung in der Privatwirtschaft ohne nähere Begründung SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S. 86 Fn 207, der die Kumulationsproblematik bei einer Personalunion von Betriebsrat und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat für gemildert ansieht.

bestimmungsgesetzen eingegangen werden;[1] Inkompatibilitätsvorschriften, die dem entgegenwirken würden, existieren nicht. Das Hessische Eigenbetriebesgesetz[2] und das Bremische Rundfunkgesetz[3] normieren eine Personalunion sogar, indem zwei Personalräten (Hessen) beziehungsweise dem Personalratsvorsitzenden (Bremen) Sitz und Stimme im Verwaltungsrat des Eigenbetriebes beziehungsweise von Radio Bremen eingeräumt werden.

Die Differenzierung nach dem Grad der institutionellen Abhängigkeit der Bedienstetenvertreter in sonstigen Teilhabeorganen vom Personalrat ergibt somit folgende Abstufungen:

(1) Unabhängigkeit der Bedienstetenvertreter in Führungsgremien vom Personalrat
- Bestellung durch Urwahl
- Bestellung durch die Gewerkschaften und Berufsverbände

(2) Teilweise Abhängigkeit der Bediensteten-vertreter in Führungsgremien vom Personalrat
- Bestellung durch den Personalrat

(3) Völlige Abhängigkeit der Bedienstetenvertreter in Führungsgremien vom Personalrat
- Bestellung durch den Personalrat mit der Möglichkeit der jederzeitigen Abberufung
- Gleichzeitige Wahrnehmung von Personalrats- und Verwaltungsratsmandat durch die gleichen Personen,
- Wahrnehmung eines Verwaltungsratsmandates durch den Personalratsvorsitzenden kraft Amtes.

---

1) Eine gleichzeitige Wahrnehmung von Personalrats- und Verwaltungsratsmandat ist derzeit eher die Regel als die Ausnahme. Ein Mitarbeiter des ÖTV-Hauptvorstandes, der mir dies bestätigte, nannte als Grund einen Mangel an qualifizierten und zur Mitarbeit in den Mitbestimmungsorganen bereiten Gewerkschaftsmitgliedern.

2) § 6 Abs. 2 Nr. 3 HessEigG

3) § 9 Abs. 1 BremRundFunkG

b) Differenzierung nach dem Umfang des gesamten in einer Verwaltungseinheit vorhandenen Mitbestimmungspotentials.

Wie oben bereits angedeutet[1], kommt es sowohl für die allgemeine Beurteilung einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, wie auch insbesondere für die Beurteilung der Kumulationsproblematik entscheidend auf die Sachkompetenzen der Mitbestimmungsorgane an. Daran läßt sich untersuchen, ob und inwieweit staatliche Entscheidungsrechte durch Mitbestimmung tangiert werden können. Jedoch darf dabei die Betrachtung nicht auf eine der Mitbestimmungsformen beschränkt bleiben. Nur eine Zusammenschau aller auf eine Verwaltungseinheit einwirkenden Teilhabemechanismen vermittelt ein vollständiges Bild des vorhandenen Mitbestimmungspotentials.

Die Kompetenzen des Personalrats sind nach den zwölf deutschen Personalvertretungsgesetzen im Detail sehr differenziert und mannigfaltig; der vom Personalrat ausgehende Einfluß wird nicht nur durch die der Mitbestimmung unterworfenen Sachgebiete definiert, sondern in erheblichem Ausmaße auch durch verfahrensrechtliche Kriterien, wie durch den Vorbehalt des ministeriellen Letztentscheides[2], den Vorbehalt eines Versagungskata-

---

1) Siehe oben Seite 48

2) In gewissen besonders bedeutsamen Angelegenheiten kann die -ansonsten die höchste Instanz des Personalvertretungsverfahrens darstellende- Einigungsstelle keine verbindliche Entscheidung fällen. Die endgültige Entscheidung ist dem zuständigen Minister oder dem sonstigen obersten Organ vorbehalten. Von dem Vorbehalt des ministeriellen Letztentscheides sind im wesentlichen die Personalangelegenheiten der Beamten und wichtige organisatorische Angelegenheiten betroffen. Vgl. die tabellarische Übersicht unten im Anhang.

loges[1] oder den Umfang des Initiativrechts des Personalrates.[2] All diese Faktoren können hier im einzelnen nicht dargestellt werden; zur Klärung konkreter Einzelfragen sei deshalb auf die tabellarische Übersicht der Regelungen der deutschen Personalvertretungsgesetze verwiesen, die unten im Anhang abgedruckt ist. Trotz dieser mannigfaltigen Unterschiede besteht jedoch ein relativ einheitlicher Kanon personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmungsmöglichkeiten, so daß sich eine weitere Differenzierung hier an den quantitativ und qualitativ höchst uneinheitlichen Einflußrechten durch sonstige Teilhabeformen orientieren kann.

Zuvor ist aber nochmals darauf hinzuweisen, daß die in derpolitischen Diskussion im Vordergrund stehende Frage der prozentualen Höhe einer Beteiligung von Bediensteten in Kollgialorganen kein geeignetes Kriterium für eine Differenzierung darstellt. Wie schon erwähnt, sind die übrigen Mitglieder der Kollegialorgane, in denen Bedienstete mit Sitz und Stimme vertreten sind, nicht durch einen homogenen Willen geprägt. Die übrigen Mitglieder solcher Organe bilden keinen willenseinheitlichen Block, demgegenüber eine unterparitätische Beteiligung des Personals stets in der Minderheit bliebe, sondern gehören den verschiedenen politischen Richtungen an und gehen somit von unterschiedlichen Willensstrukturen aus.[3] Demzufolge

---

1) Nach den Vorschriften einiger Personalvertretungsgesetze kann der Personalrat seine Zustimmung zu einer von der Dienststellenleitung beabsichtigten Maßnahme nicht aus beliebigen Gründen versagen, sondern lediglich, wenn seines Erachtens einer der enumerativ aufgeführten Versagungsgründe vorliegt. Vgl. unten im Anhang

2) Ursprünglich ging das Personalvertretungsrecht nur davon aus, daß der Dienststellenleiter für eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme die Zustimmung des Personalrates einholen mußte. Die Reform des Personalvertretungsrechts hat dem Personalrat in unterschiedlichem Umfang das Recht gegeben, Maßnahmen von sich aus zu beantragen. Der Personalrat ist in diesem Falle nicht auf die Passive Rolle des Zustimmens oder Ablehnens beschränkt, sondern kann selbst initiativ werden, Maßnahmen vorschlagen und diese gegebenenfalls gegenüber der Dienststellenleitung durchsetzen.

3) Vgl. oben Seite 21

kann bereits eine geringfügige Beteiligung von Bediensteten letzlich eine Entscheidung in dieser oder jener Richtung herbeiführen.[1] Maßgebliche Kriterien sind vielmehr die Kompetenzen des mitbestimmten Kollegialorganes, die von den dort vertretenen Bediensteten geteilt werden. Hier lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Kumulation -trotz vielfach fließender Grenzen- drei Gruppen herauskristallisieren:

(1) Mitbestimmte Kollegialorgane, die faktisch nur beratende Funktionen innehaben.
Zu dieser Gruppe können exemplarisch die Beiräte (Betriebskommissionen) der niedersächsischen und hessischen Eigenbetriebe genannt werden.[2]

(2) Mitbestimmte Kollegialorgane mit begrenzten Direktionsrechten. Hierunter fallen sämtliche Organe, die auf begrenzten Sachgebieten die volle Entscheidungskompetenz innehaben, wie zum Beispiel die Verwaltungsräte von Bundesbahn und Bundespost[3].

(3) Mitbestimmte Kollegialorgane mit weitreichenden Direktionsrechten, insbesondere im Personalbereich.
Dies sind vor allem Organe, denen nicht nur isolierte Grundsatzentscheidungen überlassen sind, sondern, die auch nicht unerhebliche Geschäftsführungsbefugnisse innehaben und ganz oder teilweise Personalhoheit ausüben. Beispielhaft sind anzuführen die Verwaltungsräte der Sparkassen sowie die Gremien der Berliner Eigenbetriebe.[4]

---

1) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung, S. 40,; DERS., Mitbestimmung Kontrolle, S. 65; PÜTTNER, Aspekte, S. 8.
2) Siehe oben Seite 47; vgl. auch SCHNEIDER, Mitbestimmung, S. 605
3) Siehe oben Seite 49, 50
4) Siehe oben Seite 46.

c) Differenzierung nach der Art des Zusammenwirkens beider Teilhaberechte.

Das wesentlichste Differenzierungskriterium betrifft jedoch die Art und Weise, in der die verschiedenen Mitbestimmungsmechanismen zusammenwirken. Bereits bei der Betrachtung der einzelnen Kumulationsfälle wurde deutlich, daß zwei höchst unterschiedliche Arten des Zusammenspiels von Personalratsmitbestimmung und einem sonstigen Teilhaberecht existieren.

Formal dokumentiert sich dieser Unterschied darin, daß bei der einen Art das mitbestimmte Organ in das Verfahren der Personalratsmitbestimmung eingeschaltet ist, bei der anderen nicht.

Im letzteren Falle wirken zwar beide Mitbestimmungsorgane auf dieselbe Entscheidung ein, die Einflußnahme findet jedoch in verschiedenen Stadien des Entscheidungsprozesses statt. Beide Teilhaberechte wirken also in zeitlicher Reihenfolge nacheinander, die Einflüsse, die durch sie ausgeübt werden, bleiben verfahrenstechnisch getrennt. Dies wird am Beispiel der Kumulationslage bei der Deutschen Bundespost evident. Die Kompetenzen des mitbestimmten Postverwaltungsrates und des Personalrates überschneiden sich, ohne daß sich beide Organe im Mitbestimmungsverfahren gemäß dem Bundespersonalvertretungsgesetz unmittelbar als Verhandlungspartner gegenüberstehen. Im Bereich der Kompetenzüberschneidung aber bestimmen die gewerkschaftlichen Verwaltungsratsmitglieder über Materien mit, die späterhin auch der Mitbestimmung des Personalrates unterliegen. Zwar können die beiden Mitbestimmungsorgane ihren Einfluß hier nicht konzentriert

zur Geltung bringen, doch kumuliert sich ihr Mitbestimmungspotential durch die zweifache Einflußnahme. Infolge der Mitbestimmung im Verwaltungsrat finden die Belange der Bediensteten unter Umständen bereits Eingang in die dort zu treffenden Entscheidungen, die der Postverwaltung sodann als Basis ihres Handelns dienen. Demzufolge ist bereits die Verhandlungsgrundlage der Dienstherrenseite für die Konsultationen mit dem Personalrat mitbestimmt. Schon im Verwaltungsrat wird ein Kompromiß zwischen den Bedienstetenbelangen und den Interessen des Dienstherrn geschlossen; diesen Kompromiß jedoch kann die Belegschaft über den Personalrat nochmals in ihrem Sinne beeinflussen, wodurch sich ihr Mitbestimmungseinfluß verdoppelt.

Gänzlich anders stellen sich die Kumulationserscheinungen dar, wenn das zweite Mitbestimmungsorgan in das Verfahren der Personalratsmitbestimmung eingeschaltet ist. Dann nämlich wirken beide Teilhaberechte nicht nur auf dieselbe Sachentscheidung ein, sondern ihr Einfluß ist auch auf dieselbe Phase des Entscheidungsprozesses konzentriert. Die Bestimmungsmacht, die mit jedem der beiden Teilhaberechte geltend gemacht werden kann, ist in diesem Stadium gepoolt, wodurch sich die Chancen einer Durchsetzung und damit der Gesamteinfluß beider Mitbestimmungsrechte vervielfältigen. Diese Art der Mitbestimmungskumulation läßt sich beispielsweise bei den Sparkassen und bei den sonstigen mitbestimmten Verwaltungseinheiten mit Dienstherreneigenschaft beobachten. Macht dort der Personalrat sein Mitbestimmungsrecht geltend, und wird mangels einer Einigung das Mitbestimmungsverfahren in Gang gesetzt, so treffen der Personalrat und der mitbestimmte Verwaltungsrat zwangsläufig aufeinander, und

der Mitbestimmungseinfluß wirkt von Seiten beider Verhandlungspartner konzentriert auf die zu treffende Entscheidung ein.

Die Einschaltung eines mitbestimmten Organes in den Instanzenzug der Personalratsmitbestimmung kann direkt erfolgen, so daß sich beide Organe unmittelbar gegenüberstehen, sie kann aber auch indirekt erfolgen, indem der Personalrat mit einem Amtswalter verhandelt, der von dem mitbestimmten Kollegialorgan und damit auch von den Bedienstetenvertretern abhängig ist.

Es lassen sich folglich zwei Kumulationstypen unterscheiden:

(1) Der Typus, bei dem die beiden Mitbestimmungsrechte einzeln und nacheinander wirksam werden. Das Medium des Zusammenwirkens ist die Sachentscheidung, für die beide Mitbestimmungsorgane die Sachkompetenz besitzen. Beide Teilhaberechte sind 'sachlich' verbunden. Der Gesamteinfluß der Teilhaberechte stellt sich hierbei als Summe der Einzeleinflüsse dar, so daß diese Kumulationserscheinung als 'Addierende Mitbestimmungskumulation' bezeichnet werden kann.

(2) Der Typus, bei dem sich die beiden Mitbestimmungsrechte zu einem Gesamteinfluß verbinden. Hier liegt das Medium des Zusammenwirkens in der Verhandlung, an der beide Mitbestimmungsorgane -auf verschiedenen Seiten- teilnehmen. Beide Mitbestimmungsrechte sind also 'personell' verbunden. Durch die konzentrierte Geltendmachung in einer

einzigen Entscheidungsphase erreicht der Gesamteinfluß ein Vielfaches der Wirkung der einzelnen Mitbestimmungsrechte. Diese Form des Zusammenwirkens von Teilhaberechten kann daher als 'Potenzierende Mitbestimmungskumulation' bezeichnet werden.

5. Zusammenfassung

Die im ersten Teil dieser Arbeit vorgenommene Bestandsaufnahme hat versucht, das Phänomen der Kumulation von Mitbestimmungsrechten zu erhellen, ein Phänomen, das zu seinem überwiegenden Teil nicht auf einer gesetzgeberischen Absicht beruht, sondern das ungewollte Resultat einer konzeptionslosen Gesetzgebung ist. Das Planspiel am Anfang hat veranschaulicht, welche praktischen Konsequenzen dieses Zusammenwirken unterschiedlicher Mitbestimmungsrechte haben kann, gleichzeitig aber auch aufgezeigt, daß alle diese Auswirkungen bereits im Gesetz angelegt sind. Der Abschnitt über den Bereich der Mitbestimmungskumulation hat hervorgehoben, daß wir es hier nicht mit einer Einzelerscheinung zu tun haben, sondern daß diese -durch unüberlegte Gewährung von Teilhaberechten entstandene- Situation bereits weite Teile der mittelbaren Staatsverwaltung prägt. Schließlich beleuchtete der Abschnitt über Differenzierung und Typologie einige Einzelaspekte des Kumulationsphänomens.

Insgesamt stellt sich die Kumulation von Mitbestimmungsrechten doch als eine im Detail sehr vielgestaltige Erscheinung dar, so daß es sich empfiehlt, um eine unnötige Belastung der verfassungsrechtlichen Würdigung zu vermeiden, von wenigen idealtypischen Konstellationen auszugehen.

Daher bezieht sich die verfassungsrechtliche Untersuchung im wesentlichen auf einen Fall potenzierender Kumulation, wie er etwa im obigen Planspiel dargestellt wurde sowie auf einen Fall addierender

Kumulation, in der Form, daß neben dem Personalrat und unabhängig von ihm ein weiteres Mitbestimmungsorgan besteht, das zumindest teilweise über die gleichen Sachkompetenzen verfügt. Durch diese idealtypischen Konstellationen nicht erfaßte spezielle Einzelheiten werden -soweit sie für die verfassungsrechtliche Untersuchung von Belang sind- im jeweiligen Zusammenhang eine nochmalige kurze Erwähnung finden.

ZWEITER TEIL

Verfassungsrechtliche Würdigung der Kumulation von Teilhaberechten öffentlicher Bediensteter.

Eine verfassungsrechtliche Würdigung der Kumulation von Teilhaberechten im öffentlichen Dienst setzt ein Eingehen auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der einzelnen Mitbestimmungsrechte der Bediensteten voraus. Nur auf dieser Basis können die Folgerungen gezogen werden, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Mitbestimmungsrechte ergeben. Nur auf dieser Grundlage kann festgestellt werden, ob Kumulationserscheinungen die Tragweite eines Teilhaberechtes derart verändern, daß Mitbestimmungsrechte, die -isoliert betrachtet- verfassungsrechtlich unbedenklich sind, durch die Kumulation mit einem anderen Teilhaberecht verfassungswidrig werden.

Hierbei kann jedoch auf jene Forschungsergebnisse zurückgegriffen werden, welche die wissenschaftliche Diskussion der allgemeinen Problematik der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst bislang erarbeitet hat, so daß lediglich die speziellen Auswirkungen einer Mitbestimmungskumulation einer näheren Untersuchung bedürfen. Die allgemeine Mitbestimmungsproblematik kann daher im Rahmen dieser Spezialuntersuchung nur kursorisch behandelt werden.

1. Auswirkungen der Kumulation auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst.

a) Die allgemeine Problematik der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst.

Die verfassungsrechtlichen Probleme einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst haben in der wissenschaftlichen Literatur ein lebhaftes Interesse gefunden.[1] Anfang der fünfziger Jahre, also in den Jahren der parlamentarischen Vorbereitung des Bundespersonalvertretungsgesetzes von 1955, läßt sich der erste Schwerpunkt der wissenschaftlichen Behandlung lokalisieren. Eine zweite Phase des besonderen Interesses für diesen Problemkreis folgte 1959 im Anschluß an das 'Bremer Urteil' des Bundesverfassungsgerichts[2]; schließlich rückte dieses Thema Ende

---

1) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung; DERS., Mitbestimmung Kontrollle; PÜTTNER, Mitbestimmung; DERS., Aspekte; DERS., Gemeinwirtschaft; OBERMAYER, Mitbestimmung; DERS., Probleme; OSSENBÜHL, Mitbestimmung; THIEME, Rechtsgutachten; UTZ/STREITHOFEN, Demokratie; ELLWEIN u.a.Mitbestimmung; DAGTOGLOU, Partizipation; IPSEN, Mitbestimmung; APEL, Mitbestimmung; DÄUBLER, Mitbestimmung; GRABENDORFF, Prolegomena; HENSCHE, Erweiterung; KISKER, Gruppenmitbestimmung; RAISER, Mitbestimmung, RITTER, Mitbestimmung; SCHNEIDER, Mitbestimmung; STEIN, Spielraum; VOGEL, Bundesverfassungsgericht; BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen; NIPPERDEY, Mitbestimmung; FEINDT, Aspekte; PARTSCH, Anmerkungen.
Vgl. auch LEISNER? Vorgesetztenwahl; DAGTOGLOU, Private; SCHMITT GLAESER, Partizipation Dienst; v.OERTZEN,Demokratisierung; HERZOG, Probleme, S.192 ff; DAGTOGLOU, Problematik, S.38 ff, 95 f,101 f; v.MÜNCH, Grenzen, S.153 ff; SCHICK, Grenzen, S.264 ff, THIEME Grenzen, S.408 ff; ULE, Grenzen, S.543 ff; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S.332 ff.

2) BVerfGE 9, 268 ff.

der sechziger Jahre wieder verstärkt in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion, veranlaßt durch gesetzgeberische Vorhaben sowie durch die zu diesem Zeitpunkt erneut aufflammende Auseinandersetzung um die Mitbestimmung in Großbetrieben der gewerblichen Wirtschaft.

aa) Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und Demokratieprinzip.

Die umfangreiche Behandlung, die dieser Thematik zuteil geworden ist, rechtfertigt es hier, nur Grundzüge der Problematik anzusprechen.

Die Grundnorm unseres Staatsaufbaus, Art. 20, Abs. 2 GG bestimmt: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Umgekehrt formuliert folgt daraus, daß es keine Äußerung staatlicher Gewalt und Macht geben darf, die sich nicht auf den Willen des souveränen Volkes zurückführen läßt.[1] Das Grundgesetz baut somit auf einem monistischen Legitimationsverständnis auf und kennt nur den demokratischen Souverän, das Volk, als Quelle aller Legitimation.[2]

Der weite Weg der Legitimation von der Aktivbürgerschaft bis zu den Amtswaltern des gewaltausübenden Staates wird durch das Organisationsprinzip des Parlamentarismus

1) BremStGH E.V. 3.Mai 1957, ZBR 1957, S.234 ff (237) Minderheitsvotum; BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S.78 f; ZEIDLER, Standort, S.25.
2) Vgl. KRIELE, Prinzip, S.63; PETERS, Art. 'Demokratie' in Staatslexikon, Bd.III, Sp.563.

geprägt.[1] Das Volk übt die ihm originär zustehende Gewalt durch allgemeine, freie und gleiche Wahlen aus und vermittelt dadurch dem Parlament demokratische Legitimation. Dieses besitzt als Kristallisationskern demokratischer Willensbildung[2] und als Repräsentationsorgan des gesamten Volkes die gleiche Legitimation und Gewalt wie das Volk. Es legitimiert seinerseits den Bundeskanzler und die Minister, die den ihnen unterstellten Amtswaltern ihres Ressorts wiederum die Legitimation geben, die eine demokratische Machtausübung erfordert.[3]

Während die demokratische Legitimation des Parlamentes aufgrund von in periodischen Zeitabständen wiederkehrenden Wahlen durch die Aktivbürgerschaft ausreichend begründet ist, reicht die bloße Bestellung für die übrigen Legitimationsträger, die für sich nur eine abgeleitete, sekundäre Legitimation in Anspruch nehmen können, nicht aus.[4] Eine ausreichende Vermittlung demokratischer Legitimation ist bei den nicht vom Volk gewählten Amtswaltern nur dann gewährleistet, wenn sie neben der 'originären Legitimation' (Bestellung des Organwalters durch einen Legitimationsträger höherer Ordnung) auch über 'aktuelle Legitimation' (Bindung des Organwalters an sein Kreationssubjekt) verfügen,[5]

---

1) Zur demokratischen Legitimation gehört, daß sie sich in der von der Verfassung vorgesehenen Weise vom Volk ableitet, BremStGH E.V. 3.Mai 1957, ZBR 1957, S.234 ff (238), Minderheitsvotum.

2) Vgl. GEIGER, Demokratieverständnis, S.234; KLEIN, Problematik, S. 163 f.

3) Vgl. RITTER, Mitbestimmung, S.110

4) Vgl. auch MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Art.62, Rdn5 (Maunz)

5) VORBRUGG, Organe, S.272 ff.

um dadurch die weitere Entfernung von der Quelle aller demokratischen Legitimation, dem Volk, zu kompensieren.[1] Denn ebenso wie im Bereich der primären Willensbildung verlangt das Demokratieprinzip auch im Bereich des Willensvollzuges Strukturen, die geeignet sind, die vom Volk ausgehende Legitimation zur Geltung kommen zu lassen.[2]

Die somit notwendige aktuelle Legitimation wird im Bereich der Verwaltung den untergeordneten Amtswaltern durch die Weisungsgebundenheit an die Exekutivspitze, also an den Minister vermittelt.

Für die Regierungsmitglieder selbst verbietet sich aber wegen des rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzipes eine -der Weisungsgebundenheit ähnliche- enge Bindung an ihren Legitimationsgeber. Im Verhältnis vom Parlament zur Regierung beziehungsweise zum einzelnen Minister wird die notwendige aktuelle Legitimation durch ein Bindungsverhältnis zwischen beiden Organen vermittelt, das mit den Begriffen 'Politische Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Parlament'[3] und 'Parlamentarische Kontrolle der Exekutive' von verschiedenen Blickwinkeln her gekennzeichnet wird, aber dennoch einen einheitlichen Komplex

---

1) aA THIEME, Grenzen, S.410, der als Folge der weiteren Entfernung zur Legitimationsquelle einen größeren Spielraum für Dritteinfluß annimmt.

2) DAGTOGLOU, Problematik, S.37, 42; Vgl. auch BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.261 f; THIEME, Dienst, S.22 f; OBERMAYER, Mitbestimmung, S.31; VORBRUGG, Organe, S.276; KISKER, Gruppenmitbestimmung, S.525; PÜTTNER, Mittbestimmung, S.57

3) Der Minister ist dem Parlament politisch verwantwortlich, er haftet für den politischen Erfolg in seinem Ressort, und das Parlament muß diese Ver-antwortung auch politisch realisieren. Streng davon zu unterscheiden ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit, die in einem justizförmigen Verfahren geltend zu machen ist, im demokratischen Staat mit monistischer Legitimationsstruktur jedoch keine Rolle spielt. Vgl. hierzu KRÖGER, Ministerverantwortlichkeit, S.88 ff und passim; KLEIN, Problematik, S.40; BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S.316.

der Verbindung beider Verfassungsorgane darstellt.[1)]

Die politische Verantwortlichkeit des Ministers für die gesamte, in seinem Ressort ausgeübte Staatstätigkeit ermöglicht es dem Parlament als Repräsentant des Volkes, alle Staatstätigkeit zu kontrollieren.[2)] Fällen jedoch unabhängige, dem Minister nicht weisungsgebundene Stellen staatliche Entscheidungen, so hat der Minister keine Einflußmöglichkeit auf diese Entscheidungen und kann sie dem Parlament gegenüber nicht verantworten[3)], denn eine Eingriffskompetenz ist

---

1) Vgl. LOENING, Raum, S.176; OSSENBÜHL, Mitbestimmung, S.32; SCHAMBECK, Ministerverantwortlichkeit, S.14; DAHLGRÜN, Kontrolle, S.317.

2) Zur Ministerverantwortlichkeit statt vieler KRÖGER, Ministerverantwortlichkeit und SCHAMBECK, Ministerverantwortlichkeit jeweils mit weiteren Nachweisen.

3) So BVerfGE 9, 268 (281) unter Verweis auf BayVFGH n.F. Bd. 4, Teil II, S. 30 ff (47).
Vgl. auch KRÖGER, Ministerverantwortlichkeit, S.20,82 f; BÖCKENFÖRDE, Organisationsgewalt, S.145 f; LEISNER, Mitbestimmung, S.44; DAGTOGLOU, Problematik, S.154; DAGTOGLOU, Partizipation, S.717 weist auch noch darauf hin, daß Mitbestimmungsregelungen die Gefahr mit sich bringen, daß sich der Minister hinter den Mitbestimmungsorganen 'versteckt' und seine Verantwortlichkeit verschleiert.
Abwegig und offensichtlich in einem strafrechtlich motivierten Verantwortlichkeitsbegriff befangen ist die vom StGH Bremen (E.v. 3. Mai 1957, ZBR 1957, S. 234 (235)) vertretene Auffassung, die Schaffung ministerialfreier Entscheidungsträger sei unbedenklich, da der Minister (Senator) dann nicht mehr die Entscheidung verantworten müsse, sondern nur noch seinen Beitrag zum Zustandekommen der Entscheidung. Zutreffend weist Hans SCHNEIDER in seiner Rezension darauf hin, daß dadurch nicht nur die Verantwortlichkeit eines Regierungsmitgliedes verkürzt wird, sondern jede öffentliche Verantwortlichkeit überhaupt. Vgl. SCHNEIDER, ZBR 1957, S. 240.

Grundvoraussetzung einer jeden Verantwortlichkeit.[1] Durch das Einschalten unabhängiger Entscheidungsträger wird der notwendige 'Verantwortungszusammenhang'[2] unterbrochen, so daß auch das Parlament keine Möglichkeit mehr hat, gegenüber dieser von unabhängigen Stellen ausgeübten Staatstätigkeit seine Kontrolle zur Geltung kommen zu lassen.. Eine parlamentarische Kontrolle ist in vollem Umfang von der politischen Verantwortlichkeit des Ministers abhängig.

Diesen Aspekt stellen nahezu alle Untersuchungen zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ins Zentrum ihrer Überlegungen und kommen zu dem Schluß, Mitbestimmung stehe im Widerspruch zum Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit und vereitle eine parlamentarische Kontrolle der Verwaltung.[3]

Geht man einen Schritt weiter, so läßt sich unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Ministerverantwortlichkeit nur als 'Transmissionsriemen' zur Übertragung demokratischer Legitimation von Parlament zu Regierung dient und damit nur die Funktion eines Hilfsmittels besitzt[4], sagen, daß eine Mitbe-

---

1) KRÖGER, Ministerverwantwortlichkeit, S.4; vgl. auch SCHNEIDER, ZBR 1957 S.241

2) So HENNIS, Amtsgedanke, S.58; BÄUMLIN, Demokratie, EvStL Sp 279.

3) So etwa LEISNER, Mitbestimmung, S.44 f; GRABENDORFF, Prolegomena, S.328; vgl. auch BVerfGE 9, 268 ff; VGH NRW ZBR 1963, 85 ff; BVerfGE 28, 66 ff (82 ff); BayVerfGH in BayVGHE NF 4 (1951) Teil II S. 30 ff.

4) Vgl. RITTER, Mitbestimmung, S. 110.

stimmung im öffentlichen Dienst den Weg der Legitimation vom Wahlvolk zu den Entscheidungsträgern der Verwaltung blockiert. Wird eine staatliche Entscheidung von Personen getroffen, die keine demokratische Legitimation von der Aktivbürgerschaft über das Parlament erlangt haben, so stellt sich diese Entscheidung und darauf basierende Maßnahmen gegenüber dem Bürger nicht als legitime staatliche Herrschaft dar,[1] denn die von Art. 20, Abs. 2 GG geforderte Legitimationskette vom 'Volk' bis zu den 'besonderen Organen'[2] ist nicht lückenlos[3].

Außerdem erlangen die öffentlichen Bediensteten durch Mitbestimmung eine doppelte Einflußmöglichkeit auf Willensbildung und Herrschaftstätigkeit des Staatswesens, einmal durch ihre Teilnahme an den allgemeinen Wahlen zu den demokratischen Repräsentationsorganen, zum anderen durch ihren mitbestimmenden Einfluß auf die Ausrichtung der Staatsverwaltung. Dieses doppelte Bestimmungsrecht widerspricht dem -der Demokratie immanenten- Gebot demokratischer Gleichheit.[4]

---

1) So auch OBERMAYER, Mitbestimmung, S.29 und passim; FEINDT, Aspekte, S.366; SCHICK, Grenzen, S.269 f.

2) BVerfGE 20, 56 (99); SCHMITT-GLAESER, Partizipation, S.211.

3) Vgl. SCHMITT-GLAESER, Partizipation Dienst, S.154 f; ZEIDLER, Standort, S.25; Dies berücksichtigen- zumindest teilweise- auch die Forderungen des Deutschen Beamtenbundes zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, vgl. die 'Vorschläge des Deutschen Beamtenbundes zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst' (hekt.)
aA zumindest in Bezug auf die Einheiten der mittelbaren Staatsverwaltung ist NIPPERDEY, Mitbestimmung, S.33, der davon ausgeht, daß die Leiter und die Bediensteten der wirtschaftlichen Betriebe der öffentlichen Hand (Eigenbetriebe, Sparkassen) nicht in parlamentarischer Verantwortlichkeit stehen.

4) ZEIDLER, Standort, S.36 spricht von einer "Überprivilegierung einer modernen Feudalelite"; vgl. auch IPSEN, Mitbestimmung, S. 73 f.

bb) Argumente für eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst.

Die von den Gewerkschaften und Berufsverbänden in die Diskussion eingebrachten Argumente zur Rechtfertigung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst als ministerialfreiem Raum[1] lassen sich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in zwei Gruppen einteilen. Einmal setzen die Gewerkschaften dem -auf den vorangegangenen Seiten dargestellten- Legitimationsmodus ein andersgeartetes Demokratiemodell entgegen und argumentieren, eine Mitbestimmung der öffentlichen Bediensteten führe zu einer Demokratisierung der Verwaltung.[2] Im einzelnen wird dazu ausgeführt, der Grundsatz der Demokratie dürfe nicht allein auf den Bereich der Verfassungsorganisation beschränkt bleiben, sondern müsse als tragendes Prinzip alle Ebenen staatlichen und gesellschaftlichen Lebens durchdringen.[3] Das gelte insbesondere für die mit

1) Aus der umfangreichen Literatur zum Problem der ministerialfreien Räume seien hier stellvertretend nur LOENING, Raum, S. 173 ff und FICHTMÜLLER, Zulässigkeit, S. 297 ff als Gegenpositionen genannt sowie aus jüngster Zeit KLEIN, Problematik, S. 43 ff vgl. dort insbesondere den Überblick über den Meinungsstand, S. 144 ff.

2) So z.B. Aktiongsprogramm der Gewerkschaft der Polizei, Hilden 1972, S.10; Entschließung Nr. 3 der 14. Ordentlichen Delegiertenkongresses der Gewerkschaft der Polizei. Gesellschafts- und Berufspolitisches Programm der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), Entwurf, Frankfurt 1973, S.30, 37.
Die Literatur zur Demokratisierung der Verwaltung ist unübersehbar geworden, in dieser Argumentation berühren sich die Mitbestimmungsforderungen mit den Bestrebungen nach einer Erweiterung der bürgerschaftlichen Partizipation. Als kurze Auswahl seien hier genannt: GEHLEN, Demokratisierung; RYFFEL, Gedanke; MAYER, Selbstverwaltung, S.335 f jeweils mit weiteren Nachweisen.
In Bezug auf die Mitbestimmung findet sich das Demokratisierungsargument auch bei ELLWEIN, Mitbestimmung, S.13,22; STEIN, Spielraum, S.226. Vgl. auch die kurze Darstellung des Argumentes bei LEISNER, Mitbestimmung, S.24 ff.

3) So z.B. Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft (DPG (Hrsg): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, Frankfurt 1971. S.9.11.

großer Machtfülle ausgestattete Verwaltung, die vom Parlament nur äußerst ungenügend kontrolliert werden könne.[1] Dieser Freiraum der Verwaltung erfordere neue Kontrollinstanzen, die von der Basis her demokratisch legitimiert seien und dafür biete sich die Mitbestimmung der öffentlichen Bediensteten als Binnenlegitimation an.[2] Damit machen sich die Berufsverbände die Grundlinien der Partizipationsdiskussion für ihre Argumentation zu eigen. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht erforderlich, näher auf den Partizipationsgedanken einzugehen. Wie weiter oben[3] bereits angesprochen, geht dieses Legitimationsmodell von dem Merkmal der Betroffenheit aus; die Bediensteten einer Behörde sind aber im wesentlichen nur als 'Ausführende der Verwaltungsarbeit' betroffen. Was die maßgebliche Betroffenheit als Staatsbürger angeht, repräsentieren die Bediensteten nur einen verschwindend geringen Teil der betroffenen Bevölkerungskreise und sind somit als Legitimationsbasis für das Verwaltungshandeln nicht geeignet.[4] Mitbestimmung ist nicht in der Lage, das Demokratiemodell der Partizipation auszufüllen, so daß sich eine grundsätzliche Ausein-

1) Infolge der mangelnden Effizienz parlamentarischer Kontrolle entstehe ein Legitimationsdefizit. Vgl. RITTER, Mitbestimmung S.110 f; STEIN, Spielraum, S.225 f; ELLWEIN/GÖRLITZ, Parlament, S.22; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S.202.

2) Vgl. Deutsche Postgewerkschaft (Fn158), S.12,19; Vgl. auch STEIN, Spielraum, S.226; NIPPERDEY, Mitbestimmung, S. 37 f.

3) Vgl. oben Seite 84 ff

4) LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S. 65; RITTER, Mitbestimmung, S.111.

andersetzung mit diesem Modell erübrigt.

Andere Gründe, die für eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst vorgebracht werden, basieren auf grundrechtlicher Legitimation. Hier sind insbesondere die miteinander verwandten Argumente zu nennen, die üblicherweise mit den Schlagworten 'Gleichwertigkeit von Kapital und Arbeit' und 'Selbstbestimmung durch Mitbestimmung' umrissen werden und die sämtlich aus der Diskussion um die Mitbestimmung in der gewerblichen Wirtschaft übernommen wurden.

Zur 'Gleichwertigkeit von Kapital und Arbeit' [1] dem grundlegenden Argument der gesamten Mitbestimmungsdiskussion wird vorgetragen, jedes Unternehmen und auch jede Behörde könne nur als Symbiose von Arbeitskraft und Produktionsmitteln bestehen. Das Kapital allein sei unproduktiv, erst das Einbringen der Arbeitskraft in ein Unternehmen ermögliche eine sinnvolle Nutzung des Kapitals.[2]

---

1) Vgl. APEL, Mitbestimmung, S.72 f sowie die konzentrierte Darstellung der Argumentation in MITBESTIMMUNGSBERICHT, S.31; SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S.82 ff BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.219
Das Argument wird meist unbesehen aus der Diskussion um die wirtschaftliche Mitbestimmung übernommen und den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes nicht angepaßt. Allenfalls wird ausgeführt, der Funktions- und Rollengegensatz und damit der Interessengegensatz sei der gleiche wie in der Wirtschaft vgl. Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), Forderung zur Einführung der paritätischen Mitbestimmung bei der Deutschen Bundesbank.

2) "Kapital an sich ist nichts. Es kommt aus der Arbeit und wird nur produktiv durch die Arbeit, nur durch sie wird es erst Kapital. Es ist kein Wert an sich, es ist unproduktiv, solange es nichts ist als Kapital. Es kann daher keinen größeren Wert beanspruchen als die Arbeit" ROSENBERG, Mitbestimmung, eine Forderung unserer Zeit, Gewerkschaftliche Monatshefte 1968, S.193 ff (194).

Infolgedessen müsse auch der Einfluß beider Faktoren auf die Erreichung des Unternehmens- beziehungsweise Behördenzweckes gleichartig und gleichwertig sein.[1]

Dieser unbedacht aus dem Bereich der Privatwirtschaft übernommenen Argumentation ist entgegenzuhalten, daß das Kapital, das die öffentliche Hand zur Verwirklichung des Staatswillens einsetzt mit privatwirtschaftlichem Kapital unvergleichbar ist. Verwaltungsmittel sind nicht privatnütziges, sondern gemeinnütziges Kapital.[2] Während im Bereich der Wirtschaft Kapital und Arbeit die Basis eines Unternehmens bilden, stellen beide im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur Hilfsmittel dar, Grundlage der Verwaltungstätigkeit ist allein die öffentliche Aufgabe, die mit Hilfe von Kapital und Arbeit verwirklicht werden soll.[3]

Mit der Formel 'Selbstbestimmung durch Mitbestimmung' wird argumentiert, der Arbeitnehmer, auch des öffentlichen Dienstes, sei durch die traditionelle Ungleichbehandlung des Faktors 'Arbeit' in seiner Selbstentfaltung behindert worden. Der einzelne Arbeitnehmer in einem Unternehmen oder in einer großen Behörde sei lediglich ein Rädchen im Getriebe einer anonymen Organisation;

---

1) Vgl. Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), S.13.
2) BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 222, 225; LEISNER, Mitbestimmung S.23; PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 45.
3) Vgl. PÜTTNER, Mitbestimmung, S. 43 f; LEISNER, Mitbestimmung, S.23; BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 221.

seine Arbeit, die einen wesentlichen Teil seines Lebens ausfülle und seine Person zu großen Teilen beanspruche, sei fremdbestimmt.[1] Seine Rolle sei die eines Objektes, das nach Bedarf gelenkt werde, nicht aber die eines personalen, freien und selbstbestimmten Subjektes. Somit sei der Arbeitnehmer immer noch eine auswechselbare, vertretbare Größe wie eine Ware, und dies stehe im Widerspruch zur Würde des abhängig Beschäftigten als Mensch.[2] Diese Objektqualität sowie das Defizit an selbstbestimmten Verhalten im Arbeitsprozeß könnten nur durch Mitbestimmung beseitigt werden. Dann sei der Arbeitnehmer nicht länger Objekt fremden Willens, sondern führe die ihm durch eine selbstmitgetragene Entscheidung zukommende Aufgabe als ein eigenständiges personales Subjekt aus.[3]

Dieses ursprünglich sozialpolitische Argument erhält seinen verfassungsrechtlichen Bezug durch die Berufung auf die Menschenwürde, die verletzt sei, weil der Mensch zu einem Objekt, zum bloßen Mittel, zur vertretbaren

---

1) Entschließung Nr. 3 des 14. Ordentlichen Deligiertenkongresses der Gewerkschaft der Polizei; Deutscher Beamtenbund, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst (hekt.), S.3; DAG, Mitbestimmung bei der Deutschen Bundesbank (Fn APEL, Mitbestimmung, Seite 70 f und passim; DÄUBLER, Mitbestimmung, S. 237; DERS., Grundrecht, S. 129 ff. Vgl. auch die Darstellung des Argumentes in MITBESTIMMUNGSBERICHT, S.29 f; BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 217 f; PÜTTNER, Mitbestimmung, S.39 f; SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S.171 ff.

2) Entschließung Nr. 3 des 14. Ordentlichen Delegiertenkongresses der Gewerkschaft der Polizei; Deutsche Postgewerkschaft (S.89 Fn3), S. 21.

3) Vgl. Deutsche Postgewerkschaft (S.89, Fn3), S.20 f.

Größe herabgewürdigt werde.[1]

Bedenklich erscheint zunächst, ob eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst überhaupt geeignet ist, die Fremdbestimmtheit des Arbeitslebens zu beseitigen. Der einzelne Arbeitnehmer erhält den Auftrag mit bestimmten Sachmitteln, in einer bestimmten Zeit einen bestimmten Auftrag auszuführen und wird durch diese Determinanten festgelegt, gleichgültig, ob diese von dem Dienstherrn allein oder unter Mitbestimmung von Arbeitnehmervertretern konkretisiert werden.[2] [3]

Des weiteren ist nicht ersichtlich, daß der Verfassungsgeber -auf dem Umweg über die Menschenwürde- die Herrschaft von Menschen über andere Menschen leugnen wollte,[4] vielmehr dient Art. 1 GG als notwendige Schranke von Unterordnungsverhältnissen. Solche verstoßen dann gegen Art. 1 GG, wenn ihre Ausgestaltung sachlich nicht ge-

---

1) So unter Bezugnahme auf die von DÜRIG geprägte Formulierung (vgl. MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, GG, Art.1, Rdn 28) DÄUBLER, Grundrecht, § 5; DERS., Mitbestimmung, S. 237.

2) So auch WALLRAFF, Mitbestimmung, Sp. 754; PÜTTNER, Gemeinwirtschaft, S. 184; ISENSEE, Tarifvertrag, S. 42.

3) Angehörige des öffentlichen Dienstes bestimmen auch durch ihr Wahlrecht als Staatsbürger über die Ausrichtung der Verwaltung mit. Zwar ist hierbei der Einfluß des Einzelnen auf eine konkrete Entscheidung denkbar gering, doch der Unterschied zu dem Einfluß, den der einzelne Bedienstete zum Beispiel auf die Entscheidung des Postverwaltungsrates ausüben kann, ist wohl nur noch rechnerischer Art.

4) Vgl. Hesse, Grundzüge, S. 55 f.

rechtfertigt ist und sich lediglich als Selbstzweck[1] darstellt.[2] Dies wird aber in Bezug auf den öffentlichen Dienst von keiner Seite behauptet. Dessen Fremdbestimmtheit ist vielmehr nicht nur eine bedauerliche, aber unabänderliche Tatsache, sondern der Verwaltung im demokratischen Staat wesensnotwendig. Die Staatsverwaltung ist Hilfsinstrument zur Verwirklichung des vom Volk gebildeten Willens. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind also von Grund auf berufen, einen fremden Willen, nämlich den Willen der Gemeinschaft auszuführen und ihren eigenen Willen hintan zu stellen. Der Verwaltungsapparat und jeder einzelne Bedienstete unterliegt vom Wesen her einer Fremdbestimmung,[3] die jedoch die Menschenwürde der Staatsdiener nicht berührt.

Die zur Rechtfertigung der Mitbestimmungsforderungen von den Gewerkschaften und Berufsverbänden angeführten Argumente vermögen somit die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst nicht auszuräumen.

---

1) So BVerwG NJW 1971, S.1820 f(1820).

2) Ein schönes Beispiel der Ergebnisse, die sich mit Art.1 Abs.1 GG in der Ausprägung, daß der Mensch nicht Objekt staatlichen Handelns werden dürfe, erreicht werden können, bietet ein Aufsatz, in dem der Verfasser 'folgerichtig' zu dem Schluß kommt, der Betrieb von Verkehrsampeln verletze die Menschenwürde, weil der Mensch in der Freiheit seiner Fortbewegung von der Technik eines Lichtzeichens abhängig gemacht werde. Ein gutes Beispiel deshalb, weil die Notwendigkeit von Ordnungsfaktoren für das Funktionieren eines Staatswesens scheinbar nur noch am Beispiel des Straßenverkehrs überzeugend dargetan werden kann. Vgl. Max SCHREITER, Gehorsam für automatische Farbzeichen, in DÖV 1956, S. 692 ff.

3) Vgl. DAGTOGLOU, Partizipation, S.716; DRES., Problematik, S. 36, 38.

b) Mitbestimmung als grundrechtslegitimierte Lebensäußerung.

Der auf den vorangegangenen Seiten konstatierte Widerspruch zwischen Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und dem Demokratiegebot gilt nicht nur in Bezug auf bedeutsame Mitbestimmungsrechte wie zum Beispiel die durch das 'Bremer Urteil'[1] in den Vordergrund gerückten Personalangelegenheiten der Beamten. Jede staatliche Entscheidung und Maßnahme bedarf grundsätzlich der demokratischen Legitimation, muß sich also auf den demokratischen Souverän, das Volk zurück-führen lassen. Dies gilt -wenn man allein auf das Demokratieprinzip abstellt- für die Festlegung von Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit ebenso wie für die Errichtung oder Auflösung von Behörden.

Damit ist aber nicht der Stab über jegliche Mitbestimmung und Personalvertretung gebrochen.

Die Verfassung wird nicht von einem Grundsatz dergestalt beherrscht, daß dieser in allen Bereichen absoluten Vorrang genießt. Dies gilt insbesondere auch für das Demokratiegebot, das -wenn es allein wirksam wird- stets die Gefahr in sich birgt, zu einer Vergewaltigung des Individuums durch die demokratische Mehrheit zu führen. Die Verfassung wird vielmehr durch eine gegenseitige Verschränkung und Verwobenheit

1) BVerfGE 9, 268 ff.

verschiedener Prinzipien geprägt, die sich in manchen Anwendungsbereichen antinomisch gegenüberstehen und sich durch notwendige gegenseitige Beschränkung zu einem einheitlichen Ganzen zusammenfügen.

Der demokratischen Legitimation, die auf dem in verfassungsgemäßem Verfahren ermittelten Volkswillen beruht, steht die auf den verfassungsrechtlich geschützten Individualfreiheiten beruhende grundrechtliche Legitimation zur Seite, bisweilen auch entgegen. Nur eine Gesamtbetrachtung des komplexen Verfassungsgefüges ermöglicht es, Ausdehnung und Grenzen eines Verfassungsgebotes zu erkennen; nur im gegenseitigen Ineinandergreifen von Staatszielbestimmung, Individualschutz und Staatswillensbildung ist das Grundgesetz einer Auslegung zugänglich.

Dies bedeutet, daß der Widerspruch, in dem die Mitbestimmung der öffentlichen Bediensteten zum isoliert betrachteten Demokratieprinzip steht, keinen endgültigen Schluß über die verfassungsrechtliche Wertung zulassen kann. Vielmehr bedarf es einer Untersuchung, ob die Mitbestimmung der öffentlichen Bediensteten nicht doch als grundrechtslegitimierte Lebensäußerung, als organisierte grundrechtliche Freiheit[1] ihren Platz im Verfassungsgefüge hat.[2]

Hierzu ist vorab zu prüfen, welche Elemente der grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Legitimation im Falle der Mitbestimmung von Bedeutung sind. Die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes umfaßt neben den direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten allgemeinen Grundsätzen den gesamten Grundrechtskatalog als Konkretisie-

1) Vgl. DAGTOGLOU, Problematik, S.40.
2) THIEME, Rechtsgutachten, S. 30 sowie in Bezug auf die Beamten ULE, Beamtenrecht, S.6.

rung. Des weiteren stellt das Grundgesetz die traditionelle, liberale rechtsstaatliche Ordnung[1] unter das Leitmotiv der Sozialstaatlichkeit und nimmt damit eine Zielsetzung für die staatliche und gesellschaftliche Entwicklung vor.[2] Somit sind für das Problem der Mitbestimmung folgende Ausformungen der grundrechtlichen Legitimation von Bedeutung: Das Sozialstaatsprinzip[3], die Koalitionsfreiheit und auch die allgemeine Handlungsfreiheit.

Art. 20 Abs.1 GG begründet eine Sozialpflichtigkeit des Gemeinwesens[4], wobei 'sozial' sowohl als 'gemeinschaftsverpflichtet" im Sinne des lateinischen 'socialis' zu lesen ist, wie auch als 'sozial schwach'[5] oder, um es mit einem beliebten Modewort auszudrücken, als 'unterpriviligiert'. Das Gemeinwesen soll im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit dem Einzelnen die realen Voraussetzungen zur individuellen Verwirklichung der liberalen Freiheitsrechte schaffen.[6] Dies bezieht sich in erster Linie auf die materiellen Voraussetzungen, darüber hinaus aber -in Verbindung mit der Koalitionsfreiheit- auch auf die Schaffung von Organen zur

---

1) ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip, S.48 ff; SCHAMBECK, Grundrechte, S.79 ff jeweils mit weiteren Nachweisen.

2) Aus der schier unübersehbaren Literatur zum Sozialstaatprinzip mit ihrem vielfältigen und vielgefächerten Meinungsspektrum seien hier nur genannt: Die Darstellung der Grundlinien der verschiedenen Meinungen bei REUSS, Bedeutung, S.7 ff und ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip, S.191,Fn 40 sowie der Sammelband mit Beiträgen zum Sozialstaatsprinzip von 1948 bis 1965 FORSTHOFF (Hersg), Rechtsstaatlichkeit, jeweils mit weiteren Nachweisen. Siehe auch die Rechtsprechungsübersicht bei ZACHER, Sozialstaatsprinzip, 113 ff sowie die Kurzbibliographie bei WEBER, Grenzen, S.419 Fn 9. Einen historischen und politikwissenschaftlichen Überblick verschafft HARTWICH, Sozialstaatspostulat.

3) Zu den für die Mitbestimmung in Großunternehmen der gewerblichen Wirtschaft maßgeblichen Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S.158ff

4) HESSE, Grundzüge, S.86

5) So MÜLLER, Sozialstaatsgedanke, S.725; FREY, Idee S. 301; LAUFKE, Vertragsfreiheit, S.185.

6) So HESSE, Grundzüge, S.86 f; SCHWERDTFEGER, Mitbestimmung, S.159 f; HÄBERLE, Wesensgehaltsgarantie, S. 121; HERZOG, Auslegung, S.164 f.

effektiven Vertretung seiner individuell oft nicht realisierbaren Rechte.[1] Das Sozialstaatsprinzip intendiert nicht nur die Ausstattung aller mit materiellen Mitteln, die ihnen die Verwirklichung der liberalen Grundrechte erst gestatten, sondern auch die rechtliche Absicherung der Bürger in abhängigen Verhältnissen jeder Art, die ebenfalls Voraussetzung einer faktischen Grundrechtsverwirklichung ist.

Bei alledem ist jedoch festzuhalten, daß das Sozialstaatsprinzip -mit Ausnahme von Extremfällen wie der Existenzminimumgarantie- keine Anspruchsnorm darstellt,[2] sondern lediglich eine Leitlinie für die Legislative, die ihre wesentliche Wirkung darin hat, daß sie den Gesetzgeber zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben legitimiert.[3]

Einer modifizierenden Funktion des Sozialstaatsprinzips im Bereich der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst wird entgegengehalten, "daß die Sozialstaatsklausel vom Verfassunggeber nicht als verfassungsimmanentes Vehikel systemüberwindender Umgestaltung der demokratischen Verfassungsstruktur konzipiert" sei.[4] Dies ist richtig, doch läßt sich daraus nicht der Schluß auf eine 'absolute Unberührbarkeit' des Demokratiegebotes in seiner extensiven Auslegung ziehen.[5] Das Grundgesetz formuliert die Staatszielbestimmung als einen "Verbund von Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit"[6]. In diesem Verbund muß jeder der Grund-

1) Vgl. THIEME, Rechtsgutachten, S. 28 mwN
2) Vgl. HESSE, Grundzüge, S.86
3) Vgl. HERZOG, Auslegung, S.161; HESSE, Grundzüge, S.86
4) BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.222
5) Vgl. HERZOG, Auslegung, S.165
6) SCHOLZ, Koalitionsfreiheit, S.183.

sätze zu seiner optimalen Erfüllung gebracht werden, ohne dabei die optimale Erfüllung eines der anderen zu hindern.[1] Um dies zu erreichen, soll und darf nicht eine Abgrenzung oder Abwägung der Verfassungsstrukturen gesucht werden; notwendig ist vielmehr die Ermittlung der Inhalte einer freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie.[2] Dies bedingt aber, daß weder einer der Grundsätze die anderen umgestaltet, noch daß er der rückhaltlosen Verwirklichung der anderen Prinzipien bis zur eigenen Wirkungslosigkeit geopfert wird. Beides widerspräche jener ausgewogenen Synthese, die das Funktionieren eines Staatswesens erst ermöglicht.[3]

Wenn das Sozialstaatsprinzip also auch die Schaffung immaterieller Voraussetzungen faktischer Grundrechtsverwirklichung umfaßt, so bedeutet dies für den Bereich des Arbeitslebens, daß dem regelmäßig in schwächerer Position befindlichen Arbeitnehmer Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, die ihn in die Lage versetzen, seine Rechte gegenüber seinem potentiell stärkeren Arbeitgeber angemessen geltend zu machen, ohne daß er befürchten muß, dadurch faktische Nachteile zu erleiden.[4] Konkret folgt daraus, daß der Gesetzgeber -auch unter Verzicht auf eine lückenlose demokratische Legitimation sämtlicher staatlicher Maßnahmen- den bei der öffentlichen Hand Beschäftigten eine Beteiligung einräumen kann. Zwar besteht im Bereich des öffentlichen Dienstes nicht der das Arbeitsrecht beherrschende Gegensatz von Kapital und Arbeit[5],

---

1) Das Sozialstaatsprinzip steht unter dem Vorbehalt des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips und umgekehrt, vgl. HUBER, Grundgesetz, S.34 f.
2) Vgl. HERZOG, Auslegung, S. 164.
3) Vgl. HESSE, Grundzüge, S.110 ff.
4) Vgl. THIEME, Rechtsgutachten, S.28.
5) Auf diesen Gegensatz stellt offensichtlich THIEME, Grenzen, S.413 ab, indem er dem Sozialstaatsprinzip modifizierende Wirkung nur im Bereich der öffentlichen Unternehmen zuspricht, nicht aber für den Bereich der Verwaltung.

doch findet sich auch dort die charakteristische Rollenverteilung zwischen Anordnendem und Ausführendem und der daraus entstehende Interessengegensatz.[1] Dieser ist zwar nicht auf dem vielzitierten polaren Begriffspaar 'Gewinninteresse - Lohninteresse' begründet, sondern ergibt sich aus den notwendig divergierenden Interessen der Behördenleitung und der Bediensteten.[2] Ist jene gemeinwohlorientiert auf eine möglichst kostengünstige und effektive Verwirklichung der Verwaltungsziele, bedacht, so steht bei den Bediensteten doch das Eigeninteresse und die arbeitserleichternde Gestaltung ihres unmittelbaren Tätigkeitsbereiches im Vordergrund.

Wenn somit grundsätzlich die Voraussetzungen vorliegen, die eine Stärkung der Position der abhängig Beschäftigten im Sinne des Sozialstaatsprinzips erforderlich machen, stellt sich weiter die Frage nach den Mitteln, dieses Ziel zu erreichen. Hierfür stehen dem Gesetzgeber zwei Wege zur Verfügung, einmal die Absicherung des Arbeitnehmers durch umfassende Schutzgesetze, zum anderen die Beteiligung der Arbeitnehmer an der konkreten Regelung der sie unmittelbar betreffenden Bereiche.[3] Beide Möglichkeiten stehen aber nicht in einem 'Entweder-Oder-Verhältnis', sondern können und sollen in einem ausgewogenen Verhältnis neben- und miteinander wirksam werden. Es kommt auf die konkrete Ausgestaltung des einzelnen Beschäftigungsverhältnisses an, welche Variante im Vordergrund steht. Bei den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes, vor allem bei den

1) Vgl. SCHNEIDER, Mitbestimmung, S.603; RITTER, Mitbestimmung, S.108.
2) RITTER, Mitbestimmung, S.108.
3) Man kann diese beiden Wege auch mit den Begriffen 'Protektion' und 'Partizipation' kennzeichnen.

Beamten ist hierbei zu beachten, daß sie durch eine umfassende Schutzgesetzgebung bereits in ihrer Rechtsstellung weitgehend abgesichert sind. Die Unkündbarkeit und mannigfaltige andere rechtliche Sicherungen der öffentlichen Bediensteten machen eine innerbetriebliche Beteiligung weniger dringend als im Bereich der Wirtschaft, wo Schutzgesetze dem einzelnen Arbeitnehmer keine in diesem Ausmaß gesicherte Stellung verschaffen.[1)]

Neben dieser ausgeprägten Betonung der rechtlichen Absicherung ist in dem hier angesprochenen Spannungsverhältnis von grundrechtlicher und demokratischer Legitimation zu berücksichtigen, daß die grundrechtliche Freiheit nicht nur als 'Bremse einer uferlosen Ausgestaltung der demokratischen Mehrheitsherrschaft' und damit als Recht-fertigung einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst wirkt, sondern auch Strukturen aufweist, die mitbestimmungsbeschränkende Wirkung besitzen. Die grundrechtliche Freiheit ist insofern ambivalent.[2)] Während sie -vom Freiheitsraum der Bediensteten her gesehen- eine Einschränkung demokratischer Macht postuliert, verlangt sie -vom Freiheitsraum der verwaltungsunterworfenen Bürger her betrachtet- eine durch den demokratisch-parlamentarischen Interessenausgleichsprozeß geläuterte Machtausübung[3)], da eine solche eher als eine durch Spezialinteressen determinierte Macht bereit ist, die grundrechtlichen

1) Vgl. ISENSEE, Tarifvertrag, S.43

2) Die Schwierigkeit einer Abgrenzung liegt darin, daß der demokratische Staat teils die Grundrechte (der Bürger) gegen organisierte, freiheitliche Teilhabeansprüche zu verteidigen hat, teils aber diese Teilhabeansprüche als Realisierung grundrechtlicher Freiheit (der Bediensteten) zu respektieren hat. Vgl. zur parallelen Problematik bei autonomen Bereichen, insbesondere bei der berufsständischen Selbstverwaltung HÄBERLE, Satzungsautonomie, S.910

3) HÄBERLE, Satzungsautonomie, S.913 "Die besonderen Garantien, die im parlamentarischen Verfahren liegen -Öffentlichkeit, Interessenclearing- sind ein spezifischer materieller Schutz grundrechtlicher Freiheit".

Freiheiten zu respektieren.[1] Auch das Sozialstaatsprinzip -Strukturelement grundrechtlicher Legitimation- erfaßt nicht nur das Streben der Bediensteten nach einer mitbestimmenden Teilhabe, sondern verlangt ebenso eine Gemeinwohlorientierung staatlicher Maßnahmen und steht somit auf Seiten der Gemeinschaft der Bürger und des demokratisch legitimierten Staates.[2]

Von diesen Grundlagen her kann nun die für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst entscheidende Antinomie aufgelöst und das Spannungsverhältnis von demokratischer und grundrechtlicher Legitimation ausgelotet werden. Eine befriedigende Lösung setzt hierbei voraus, daß die Grenze der Wirkungsbereiche so gezogen wird, daß alle berührten Grundsätze zu optimaler Wirksamkeit gelangen und das eine Prinzip nur soweit eingeschränkt werden darf, wie es das Maß der Optimierung des anderen Prinzips erfordert und rechtfertigt. Hierbei ist auf Seiten der grundrechtlichen Legitimation zu beachten, daß diese im angesprochenen Spannungsverhältnis ambivalent wirkt und daß den Bedürfnissen der Bediensteten in gewissem Umfang bereits durch protektionistische Maßnahmen Rechnung getragen wird.

Andrerseits ist aber auch festzuhalten, daß es etliche Teilbereiche des Arbeitslebens gibt, in denen eine Schutzgesetzgebung nicht wirkungsvoll die 'schwache Position' der Bediensteten zu kompensieren vermag, so daß Abhilfe nur durch die Gewährung von Teilhaberechten geschaffen werden kann.[3] Der durch das Bedürfnis nach demokrati-

1) Auf die grundrechtssichernde Funktion des Demokratieprinzips stellt BVerfGE 33, 125 ff (160) (Facharzturteil) ab.
2) Vgl. PÜTTNER, Aspekte, S.8; HESSE, Grundzüge, S.86. STERN/BURMEISTER, Sparkassen, S.98 ff.
3) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung, S.88.

scher Legitimation staatlichen Handelns intendierte hierarchische Aufbau der Verwaltung birgt stets die Gefahr, autoritäre Verhaltensweisen vorgesetzter Amtswalter zu fördern oder gar hervorzubringen und dadurch einer Ausnutzung der potentiell schwächeren Position der unterstellten Bediensteten Vorschub zu leisten.[1] Dies stellt eine Gegebenheit dar, die in ihren Erscheinungsformen so vielgestaltig ist, daß sie durch eine Schutzgesetzgebung nicht oder nur bruchstückhaft erfaßt werden kann, so daß ein Gegengewicht erforderlich wird, das zu einer flexiblen, angepaßten Reaktion in der Lage ist.

1) Auch Träger demokratischer Legitimation sind gegen unsoziales Verhalten nicht gefeit, vgl. PÜTTNER, Mitbestimmung Mitwirkung, S.78.

c) Mitbestimmung zwischen grundrechtlicher und demokratischer Legitimation

Auf der Basis dieser Vorüberlegungen kann nunmehr für das Problem der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst nach einer ausgewogenen Lösung gesucht werden, die dem vielfältigen Mit- aber auch Gegeneinander der angesprochenen Grundsätze gerecht wird und die sowohl die demokratische, wie auch die grundrechtliche Legitimation zur Geltung kommen läßt.
Hierfür sind folgende Erwägungen maßgeblich:

Die grundrechtliche Legitimation, hier konkretisiert durch das Sozialstaatsprinzip, die Koalitionsfreiheit und das allgemeine Freiheitsrecht, fordert und rechtfertigt grundsätzlich eine Mitbestimmung der Bediensteten als kollektive Entfaltung grundrechtlicher Freiheit.[1] Insoweit müssen Abstriche an einer umfassenden demokratischen Legitimation aller Staatstätigkeit hingenommen werden, soweit den grundrechtslegitimierten Forderungen der Bediensteten nicht bereits durch Schutzgesetze Genüge getan ist oder getan werden kann.

Somit müssen folgende Fragen im Zentrum der Überlegungen stehen:
- In welchem Umfang sind die Bediensteten der öffentlichen Hand durch staatliche Maßnahmen -über das für jeden Bürger normale Maß hinaus- in ihrer grundrechtlichen Position betroffen?
- In welchem Umfang kann diese besondere Betroffenheit durch Schutzgesetze kompensiert werden?
- In welchem Umfang besteht vom Charakter der jeweiligen staatlichen Maßnahme her ein unverzichtbares Bedürfnis nach demokratischer Legitimation?

---

1) So HÄBERLE, Satzungsautonomie, S.910 zu der im Ansatz vergleichbaren Problematik der Selbstverwaltung als organisierter grundrechtlicher Freiheit

Zur Beantwortung dieser Fragen und damit zur Abgrenzung des Bereiches, in dem sich eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst entfalten kann, ist darauf abzustellen, in welchem Umfang die jeweilige staatliche Maßnahme die grundrechtliche Position der Bediensteten berührt und in welchem Umfang sie 'Außenwirkung'[1] besitzt, also außerhalb der Verwaltung die Bürger und die staatliche Gemeinschaft insgesamt betrifft.[2]

Da die einer Mitbestimmung der Bediensteten -sei es durch die Personalvertretung, sei es durch andere Teilhaberechte- unterliegenden Materien äußerst vielgestaltig sind, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht jede einzelne mitbestimmungspflichtige Maßnahme an den oben genannten Kriterien gemessen werden. Es sollen daher im folgenden lediglich verschiedene Gruppen von Mitbestimmungsmaterien angesprochen werden, um eine Grundlage zur Untersuchung der Kumlationswirkungen zu gewinnen. Diese Gruppen stellen jedoch keine festgefügten Kategorien dar, sondern sind durch fließende Übergänge gekennzeichnet.

Entscheidungen, wie zum Beispiel über die Tarifgestaltung bei Eigenbetrieben oder über die Einrichtung und Auflösung von Behörden, berühren die grundrechtliche Freiheit der Bediensteten kaum;

1) Dies 'Außenwirkung' auf die staatliche Gemeinschaft und den einzelnen Staatsbürger hat auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 9, 268 ff) im Sinn, wenn es in seinem 'Bremer Urteil' davon spricht, daß es Regierungsaufgaben gäbe, die wegen ihrer 'politschen Tragweite' nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen werden dürften (BVerfGE 9, 268 ff (282). Der Begriff 'politsche Tragweite' ist nicht -wie häufig mißverstanden- allein auf Angelegenheiten zu beziehen, die im Mittelpunkt des tagespolitischen Interesses stehen und die Schlagzeilen der Zeitungen füllen, sondern im ursprünglichen Wortsinne zu verstehen, als 'auf die staatliche Gemeinschaft bezogenes Handeln' und dient somit zur Abgrenzung gegenüber bloß verwaltungsinternen Regelungen.

2) Vgl. LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S.66

sie betreffen nicht die Arbeitsgestaltung, sondern definieren den Arbeitsinhalt. Dagegen gehen von solchen Maßnahmen weitreichende Außenwirkungen für die Bürger und die gesamte staatliche Gemeinschaft aus. Solche, den materiellen Inhalt der Verwaltungstätigkeit definierende Maßnahmen bedürfen daher in hohem Maße der demokratischen Legitimation; Entscheidungen auf dieser Ebene müssen in vollem Umfang auf den demokratischen Souverän rückführbar sein. Für eine Mitbestimmung der Bediensteten bleibt demzufolge kein Raum; grundrechtslegitimierte Ansprüche des Personals können daher nur durch eine Schutzgesetzgebung gewahrt werden.

Aber auch Maßnahmen, die vordergründig nicht die Bestimmung der Verwaltungsinhalte zum Gegenstand haben, wie sie vor allem im gesamten Personalwesen zu finden sind, besitzen eine nicht zu unterschätzende Außenwirkung.[1] Zwar betrifft es den Bürger nicht unmittelbar, wenn eine Amtshandlung von dem Beamten X anstelle des Beamten Y ausgeführt wird; betrachtet man jedoch die Personalpolitik als Ganzes, so ist festzuhalten, daß sie entscheidenden Einfluß auf Leistungsfähigkeit und Integrität der staatlichen Verwaltung besitzt und daß mit personalpolitischen Entscheidungen in großem Umfange Sachpolitik betrieben wird.[2] Dies hat zur Folge, daß auch personelle Entscheidungen der demokratischen Legitimation nicht entbehren können.

Mit dieser Argumentation hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bre-

---

1) LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S.66; ISENSEE, Tarifvertrag, S.30.

2) Vgl. GRABENDORFF, Prolegomena S.329; THIEME, Dienst, S.25; VOGEL, Bundesverfassungsgericht, S. 894; ZEIDLER, Standort, S.40.

mischen Personalvertretungsgesetz von 1957[1] entschieden, daß in den Personalangelegenheiten der Beamten die letzte und endgültige Entscheidung dem parlamentarisch verantwortlichen Minister verbleiben müsse, während bezüglich der Personalangelegenheiten der Vertragsbediensteten die endgültige Entscheidung einer unabhängigen Stelle überlassen werden dürfe.

Personalentscheidungen betreffen jedoch nicht nur die Allgemeinheit, sie tangieren auch in gewichtigem Maße die Belange sowohl des speziell betroffenen Bediensteten, wie auch der gesamten Belegschaft einer Behörde. Da eine -notwendigerweise generalisierende- Schutzgesetzgebung nicht allen denkbaren Sachverhalten in diesem Bereich gerecht zu werden vermag, erscheint -trotz der Unerläßlichkeit demokratischer Legitimation- eine Teilhabe der Bediensteten geboten. Diese Beteiligung ist durch die Personalvertretungsgesetze gewährleistet; der Personalrat hat auf sämtlichen Stufen des Personalvertretungsverfahrens ein gleichberechtigtes Mitbestimmungsrecht. Gleichzeitig ist aber auch garantiert, daß die Personalmaßnahmen demokratisch legitimiert sind, entweder durch die notwendige Zustimmung demokratisch legitimierter Amtswalter zu einer Einigung mit dem Personalrat oder durch den ministeriellen Letztentscheid. Diese für die Beamten geltende Regelung gewährleistet ein demokratisch legitimiertes Handeln, wahrt aber auch im größtmöglichen Umfang die Rechte der Bediensteten.

---

1) BVerfGE 9, 268 ff.

Nicht überzeugend ist der mit dem 'Bremer Urteil' des Bundesverfassungsgerichts sanktionierte Verzicht auf demokratische Legitimation von Personalentscheidungen in Bezug auf Vertragsbedienstete. Danach kann -wenn eine Einigung zwischen Personalrat und Dienstherrn nicht möglich war- eine unabhängige und demokratisch nicht legitimierte Instanz die endgültige Entscheidung treffen. Das Urteil geht von der Prämisse aus, daß sich der Aufgabenbereich der Vertragsbediensteten in bloßen technischen Hilfstätigkeiten erschöpfe. Bereits über diese Prämisse läßt sich angesichts der uneinheitlichen Einstellungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber streiten. Weiterhin begründet das Bundesverfassungsgericht den Verzicht auf eine durchgängige demokratische Legitimation in den Personalangelegenheiten der Vertragsbediensteten damit, daß diese nur in begrenzten Ausnahmefällen zur Ausübung von Hoheitsverwaltung herangezogen werden dürften und in der Regel auf die Wahrnehmung von Leistungsverwaltung beschränkt seien. [1] Auch diese Differenzierung ist angesichts des Stellenwertes, den die Leistungsverwaltung heute im Gesamtbild öffentlicher Verwaltungstätigkeit einnimmt, kaum noch aufrecht zu erhalten. Die leistende Administration übt in der industriellen Massengesellschaft kaum geringeren Einfluß auf den Bürger aus als die Hoheitsverwaltung; Entscheidungen auf diesem Gebiet besitzen heute die gleiche 'politische Tragweite'.

---

1) BVerfGE 9, 268 ff (284).

Darüberhinaus scheint es zweifelhaft, ob die demokratische Legitimation soweit zurückgedrängt werden kann, daß die Personalhoheit über eine zahlenmäßig umfangreiche Beschäftigtengruppe praktisch aufgegeben wird.

Stand bei den oben zuerst angeführten Typen von staatlichen Maßnahmen das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation eindeutig im Vordergrund, so stehen sich bei den Personalangelegenheiten gewichtige Gründe demokratischer und grundrechtlicher Legitimation antinomisch gegenüber, für die ein Ausgleich -zum Beispiel auf verfahrenstechnischer Grundlage (Letztentscheid)- gefunden werden muß.

Bei einem dritten Kreis staatlicher Maßnahmen dagegen überwiegen die grundrechtslegitimierten Belange der Bediensteten. Hierzu sind die Maßnahmen innerbehördlicher Organisation und die sozialen Angelegenheiten zu zählen. Entscheidungen auf diesen Gebieten zeigen nur geringfügige oder gar keine Auswirkungen auf die Bürger, bedürfen somit einer demokratischen Legitimation nur in geringem Umfange und eröffnen einen größeren Spielraum für eine Mitbestimmung der Bediensteten. Jedoch muß im Einzelfall stets überprüft werden, wie stark die Allgemeinheit von der Maßnahme betroffen werden kann. So ist sowohl die Festlegung der Arbeitspausen, wie auch die Einführung gleitender Arbeitszeit eine Angelegenheit der inneren Organisation; in ihrer Außenwirkung und damit in ihrem Legitimationsbedürfnis sind beide Maßnahmen jedoch höchst unterschiedlich zu bewerten.

Die Abgrenzung zulässiger Mitbestimmung von einer Substanzverletzung des Demokratiegebotes anhand einer Differenzierung der mitbestimmungsunterworfenen Materien gilt nicht nur für die Personalvertretung, sondem auch für sonstige Mitbestimmungsformen, insbesondere durch Teilhabe in Kollegialorganen. Da bei solchen Gremien die mitbestimmenden Bedienstetenvertreter die Sachkompetenzen des gesamten Kollegialorganes teilen, muß sich die Frage der Legitimation nach den Kompetenzen des gesamten Organes entscheiden.

d) Auswirkungen einer Mitbestimmungskumulation auf das Gefüge von demokratischer und grundrechtlicher Legitimation.

Dieser Oberblick über die Grundlagen der verfassungsrechtlichen Wertung einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst genügt, um von da aus die Auswirkungen einer Kumulation untersuchen zu können. Während im vorausgegangenen Abschnitt die einzelnen Mitbestimmungsrechte isoliert betrachtet wurden, soll nunmehr das in der Bestandsaufnahme sichtbar gewordene Zusammenwirken verschiedener Mitbestimmungsmechanismen einer Betrachtung unterzogen werden.

Für die nachfolgende Erörterung ist jedoch zu unterstellen, daß die jeweiligen Mitbestimmungsrechte für sich genommen verfassungsgemäß sind. Auf dieser Basis können sodann die Folgen eines Zusammenwirkens verdeutlicht werden.
Auch hierbei kann -infolge der Vielgestaltigkeit dieser Erscheinungs- nicht jedoch einzelne Kumulationslage berücksichtigt werden; die Untersuchung beschränkt sich daher auf die beiden oben dargestellten idealtypischen Konstellationen einer addierenden und einer potenzierenden Kumulation.

aa) Auswirkungen bei addierender Kumulation.

Bei der addierenden Kumulation existiert neben dem Personalrat ein weiteres Mitbestimmungsorgan, das sich aus der gleichen Personengruppe legitimiert und zumindest teilweise die gleichen Aufgaben wahrnimmt, ohne daß dabei ein direktes Zusammenwirken beider Mitbestimmungsorgane erkennbar wird.

Für diese doppelte -die gleiche Sachfrage betreffende- Mitbestimmung darf aber der Ausgleich zwischen grundrechtlicher Frei-

heit der Bediensteten und demokratischer Legitimation nicht zweifach -jeweils auf die unterschiedliche Mitbestimmungsebene bezogen- gesucht werden, da das Verhältnis beider Verfassungsstrukturen und damit der Raum für eine Mitbestimmung allein durch den sachlichen Gehalt der zu treffenden Entscheidung determiniert wird und dieser Sachgehalt bei beiden Mitbestimmungsformen identisch ist. Die Grenze der Wirkungsbereiche demokratischer Legitimation einerseits und grundrechtlicher Legitimation andrerseits wird festgelegt durch das -sich an der Außenwirkung auf den Bürger orientierende-- Legitimationsbedürfnis der konkreten Maßnahme und die -durch das Maß der Innenwirkung auf das Personal bestimmte- Intensität der grundrechtslegitimierten Ansprüche der Bediensteten. Der Freiraum, in dem sich eine Teilhabe der Bediensteten entfalten kann, ist also durch sachliche -auf den Inhalt der zu treffenden Entscheidung abgestellte- Determinanten bestimmt; er kann durch die Einrichtung mehrerer paralleler Teilhaberechte nicht erweitert werden, denn beide Teilhabeformen legitimieren sich aus den gleichen Freiheitsrechten der gleichen Personengruppe. Demzufolge können sich kumulativ wirkende Teilhaberechte nur dann in dem vom Grundgesetz gesteckten Rahmen halten, wenn beide Beteiligungsrechte so aufeinander abgestimmt sind, daß sie sich den für eine Mitbestimmung zur Verfügung stehenden Gestaltungsraum teilen.

Von einer derartigen gegenseitigen Abstimmung kann jedoch bei den Mitbestimmungsgesetzen keine Rede sein. Am deutlichsten wird dies bei der -eine Beteiligung der Bediensteten in Kollegialorganen normierenden- Vorschrift des niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes.[1] Der Gesetzgeber des Landes Niedersachsen führte mit dieser Änderung des Personalvertretungsgesetzes eine Drittelbeteiligung der Bediensteten in sämtlichen kollegial strukturierten Organen von wirtschaftlichen Einrichtungen der öffentlichen Hand ein. Diese pauschale drittelparitätische Beteiligung nimmt keinerlei Rücksicht auf die unterschiedlichen Kompetenzen der einzelnen Organe. Sie gilt für den kompetenzschwachen Beirat eines kommunalen Eigenbetriebes ebenso, wie für die kompetenzstarken Sparkassenverwaltungsräte. Aber auch bei dem Erlaß der anderen Mitbestimmungsgesetze (Sparkassengesetze, Eigenbetriebsgesetze) wurde das Verhältnis zum jeweiligen Personalvertretungsgesetz nicht beachtet und eine Abstimmung nicht vorgenommen. Allerdings stellt eine solche Koordinierung den Gesetzgeber vor eine fast unlösbare Aufgabe, da die Personalvertretungsgesetze der neuen Generation[2] in der Regel dem Personalrat so umfassende Beteiligung gewähren, daß für andere Mitbestimmungsformen nur mehr geringer Spielraum verbleibt. Dem Personalrat wird in zahlreichen Angelegenheiten eine gleichberechtigte Mitbestimmung eingeräumt, die nur in verfassungsrechtlich unumgänglichen Fällen durch das Letztentscheidungsrecht des obersten Organs beschränkt wird.[3]

---

1) Siehe oben Seite 48 Fn 2)
2) Siehe oben Seite 10 f
3) Siehe die tabellarische Übersicht unten im Anhang.

Somit können sich andere Mitbestimmungsformen nur in den wenigen, das Personal betreffenden Sachgebieten entfalten, die von der Personalratsmitbestimmung nicht erfaßt werden.

Daneben verbleibt noch die Möglichkeit einer Einbeziehung von Bediensteten in die Planung, um zu verhindern, daß durch eine solche vollendete Tatsachen geschaffen werden, die die Personalratsmitbestimmung leerlaufen lassen. Dafür sind jedoch -um eine Kumulation zu vermeiden- differenzierte Regelungen notwendig. Untauglich ist es jedenfalls, den Bediensteten Anteil an den Kompetenzen von aus anderen Gründen und zu anderen Zwekken geschaffenen Kollegialorganen zu gewähren. Bei diesem -überall angewandten- Verfahren sind Überschneidungen im Kompetenzbereich unvermeidlich[1], wodurch das Demokratieprinzip in einem durch grundrechtliche Legitimation nicht gedeckten Ausmaße eingeschränkt wird. Dies ist das Resultat einer konzeptionslosen Gewährung von Teilhaberechten.

bb) Auswirkungen bei potenzierender Kumulation

Ungleich gewichtigere Folgen für das Verfassungsgefüge im Bereich der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst hat die potenzierende Kumulation, bei der ein weiteres mitbestimmtes Organ in das Personalvertretungsverfahren dergestalt eingeschaltet ist, daß beide

1) Es sei denn, es handelt sich bei der zweiten Mitbestimmungsform um eine Beteiligung in ausgesprochen kompetenzschwachen Gremien wie zum Beispiel dem Beirat nach der Eigenbetriebsverordnung von 1938. Vgl. auch PÜTTNER, Aspekte, S.8.

Teilhabeorgane in gemeinsamem Zusammenwirken entscheiden. Die daraus entstehende Wirkung erschöpft sich nicht in einer bloßen Addition des Mitbestimmungseinflusses, sondern geht weit darüber hinaus. Durch die Möglichkeit, in der gleichen Phase eines Entscheidungsprozesses von Seiten beider Verhandlungspartner des Personalvertretungsverfahrens konzentriert auf die Entscheidung Einfluß zu nehmen, vermehrt sich das Gewicht der Mitbestimmung und damit die Durchsetzungschance um ein Vielfaches. Durch potenzierende Kumulation von Mitbestimmungsrechten gewinnen die Bedienstetenvertretungen -wie das Planspiel oben gezeigt hat- einen überproportionalen Einfluß; der Personalrat besitzt im Zusammenwirken mit den Beschäftigtenvertretern im Verwaltungsrat ein eindeutiges Übergewicht gegenüber der Dienstherrenseite und kann dadurch maßgeblich die Richtung einer Entscheidung bestimmen.

Damit ist aber die Grenze einer 'Teilhabe' oder 'Mit - bestimmung' überschritten; die Bedienstetenvertreter nehmen nicht mehr an Entscheidungen oder Maßnahmen des Dienstherrn teil und bestimmen diese nicht mehr mit, sondern übernehmen die Entscheidungen und mit diesen wohl auch die zugrundeliegenden Aufgaben in eigene Regie und bestimmen somit allein, allenfalls noch unter Mitwirkung der Träger demokratischer Legitimation.

Diese qualitativ erhebliche Einschränkung des Demokratiegebotes ist durch grundrechtliche Legitimation nicht mehr gedeckt. Der -quasi

ein Alleinentscheidungsrecht verleihende-Einfluß ist nicht notwendig, um die Stellung des Personals gegenüber dem Dienstherrn zu stärken, ist nicht erforderlich, um den in abhängiger Arbeit stehenden Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die Chance zu verschaffen, ihre liberalen Freiheitsrechte ausreichend zu verwirklichen.

Dadurch, daß die Personalvertretungen infolge potenzierender Kumulation einen überproportionalen Einfluß in der jeweiligen Verwaltungseinheit erlangen, erweitert sich auch der Kreis derjenigen Maßnahmen, die ohne demokratische Legitimation durchgeführt werden. Existiert in einer Behörde der Personalrat als einziges Mitbestimmungsorgan, so werden -selbst wenn man die weiten und umfassenden Mitbestimmungskataloge mancher Personalvertretungsgesetze voraussetzt-[1] nahezu sämtliche der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen demokratisch legitimiert. Die Personalvertretungsgesetze gehen auf den unteren Stufen des Verfahrens von dem Verhandlungs- und Einigungsgrundsatz aus, mit der Folge, daß eine Entscheidung nur dann getroffen werden kann, wenn sowohl der zuständige Personalrat, wie auch die Dienststellenleitung zustimmen. Durch das Einverständnis der vom parlamentarisch verantwortlichen Minister weisungsabhängigen Dienststellenleitung erhält eine Entscheidung demokratische Legitimation. Somit mangelt es -in Verwaltungseinheiten, in denen die

1) Siehe die tabellarische Übersicht unten im Anhang

Personalvertretung die einzige Mitbestimmungsform ist- lediglich den Entscheidungen der unabhängigen Einigungsstellen an demokratischer Legitimation. Die Zahl solcher Entscheidungen ist aber minimal, da in aller Regel bereits vorher eine Einigung gelingt.[1] Stellen dort also die Fälle eines Verzichts auf durchgehende demokratische Legitimation quantitativ nur "Grenzkorrekturen der Macht"[2] des Demokratiegebotes dar, so ist die Situation im Falle der potenzierenden Kumulation von Personalvertretung und Verwaltungsratsmitbestimmung grundlegend anders. Hier wird auch auf der Seite des Dienstherrn Mitbestimmungseinfluß in erheblichem Maße wirksam, indem ein mitbestimmtes Kollegialorgan oder von diesem abhängige Amtswalter auf Dienstherrenseite verhandeln. Daher vermag im Verfahren nach dem Personalvertretungsgesetz die Zustimmung dieser Organe der Entscheidung keine demokratische Legitimation mehr zu verleihen. Infolgedessen entbehren hier nicht nur die Entscheidungen einer Einigungsstelle der demokratischen Legitimation, sondern sämtliche Entscheidungen, die unter kumulativer Einflußnahme im Personalvertretungsverfahren gefällt werden.

Zum qualitativen Aspekt des überproportionalen Mitbestimmungseinflusses auf die einzelne Entscheidung kommt so noch der quantitative Aspekt der Vielzahl nicht legi-

---

1) Siehe oben Seite 19 Fn 1

2) LEISNER, Mitbestimmung Kontrolle, S.67

timierter Maßnahmen hinzu. Auch hier vermag die grundrechtliche Legitimation die Einbuße an Demokratie nicht zu kompensieren. Das Grundgesetz strebt eine Konkordanz zwischen dem Verfahrensprinzip der Demokratie einerseits und den Grundrechten sowie dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip andrerseits an, die diese teilweise einander entgegenstehenden Verfassungsgrundsätze zu einer Einheit zusammenfügt. Dann gelangen alle Prinzipien zu ihrer optimalen Wirksamkeit, ohne daß der eine Grundsatz auf Kosten des anderen realisiert wird. Dieses gegenseitige Verhältnis läßt es zwar zu, daß einzelne Maßnahmen der demokratischen Legitimation entbehren, nicht aber, daß weite Bereiche der mittelbaren Staatsverwaltung einer demokratischen Kontrolle entzogen werden. Die potenzierende Kumulation hat jedoch zur Folge, daß die in den Mitbestimmungskatalogen der Personalvertretungsgesetze aufgezählten Angelegenheiten -und diese decken einen wichtigen Teil des Aufgabenbereichs einer Behörde ab- ohne demokratische Legitimation entschieden werden. Dies stellt nicht mehr nur eine dem Verfassungsgefüge adäquate Begrenzung des Demokratieprinzips dar, sondern bedeutet einen massiven Verlust an demokratischer Substanz, der mit grundrechtslegitimierten Argumenten nicht zu rechtfertigen ist. Den konkreten Ausprägungen der grundrechtlichen Position der Bediensteten -wie sie oben angesprochen wurden- ist bereits durch die Personalvertretung Rechnung getragen.

Auf eine weitere Auswirkung der potenzierenden Kumulation von Teilhaberechten, nämlich das Phänomen, daß die eine Mitbestimmungsform in von der anderen Mitbestimmungsform bewußt ausgesparte Freiräume eindringt, wie zum Beispiel die Verwaltungsmitbestimmung in den von der Personalvertretung ausgenommenen Letztentscheid des obersten Organes, wird weiter unten im Zusammenhang eingegangen werden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Kumulation von Teilhaberechten das Verfassungsgefüge von grundrechtlicher und demokratischer Legitimation aus dem Gleichgewicht bringt und das Demokratiegebot sowohl qualitativ wie auch quantitativ erheblich verletzt und damit auch -für sich genommen verfassungsgemäße- Teilhaberechte grundgesetzwidrig werden läßt.

Während jedoch bei der addierenden Kumulation durch das Hinzufügen einer weiteren Mitbestimmungsform zur Personalvertretung lediglich ein gewisses verfassungswidriges Obermaß an Mitbestimmung entsteht, also nur die über das ausgewogene Verhältnis von grundrechtlicher und demokratischer Legitimation hinausgehenden Teilhaberechte zum Grundgesetz in Widerspruch stehen, verfallen bei der potenzierenden Kumulation selbst Mitbestimmungsrechte geringer Tragweite dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Dies beruht auf dem der potenzierenden Kumulation eigenen Mitbestimmungsübergewicht bei jeder einzelnen Entscheidung und der weiten Ausbreitung demokratisch nicht legitimierter Maßnahmen.
Angesichts der Tatsache, daß große Teile der Verwaltungstätigkeit in der mittelbaren Verwaltung bei potenzierender

Kumulation keine demokratische Legitimation besitzen, ist eine Differenzierung, welche Teile einer Entscheidung dem Grundgesetz widersprechen, nicht mehr möglich; der Grund des Verfassungsverstoßes liegt nicht im Charakter der zu treffenden Entscheidung, sondern im Zusammenwirken der Mitbestimmungsformen.

2. Versuche zur Neutralisierung der Kumulationswirkungen.

Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit von Teilhaberechten im Falle ihrer Kumulation gründet sich im wesentlichen darauf, daß staatliche Entscheidungen mit Außenwirkung auf den Bürger der demokratischen Legitimation entbehren. Somit stellt sich die Frage, ob das durch die Kumulation von Teilhaberechten aus dem Lot gebrachte Verfassungsgefüge von grundrechtlicher und demokratischer Legitimation nicht wieder zurecktgerückt werden kann, wenn die mitbestimmenden Bedienstetenvertreter durch eine Norm des jeweiligen Mitbestimmungsgesetzes auf das Wohl der Staatsbürger, das 'allgemeine Wohl' verpflichtet werden. Die in nahezu sämtlichen Mitbestimmungsgesetzen enthaltene Gemeinwohlbindungsklausel zählt zu den Maßnahmen, mit denen versucht werden könnte, negative faktische und rechtliche Folgen einer Kumulation zu verhindern.

Außer der Gemeinwohlbindungsklausel gehört zu diesen flankierenden Maßnahmen, die bei den Sympthomen einer Kumulation ansetzen und eine Neutralisierung bewirken könnten, der Letztendscheid und das Weisungsrecht des obersten exekutivischen Organs, die Garantie eines freien Mandates für Bedienstetenvertreter, eine Inkompatibilität von Personalrats- und Verwaltungsratsamt und letztlich eine organisatorische Trennung der verschiedenen Mitbestimmungsmechanismen innerhalb einer Verwaltungseinheit.

Diese Regularien, die zum Teil aus ganz anderen Gründen Eingang in die Mitbestimmungsgesetze gefunden haben, könnten in der Lage sein, die negativen Folgen einer Kumulation zu neutralisieren, den Fluß der demokratischen Legitimation

zu gewährleisten und dennoch die weitreichende Teilhabe der Bediensteten zu erhalten. Die Frage, ob sie dieser anspruchsvollen Aufgabe allein oder gemeinsam gerecht werden können, bedarf einer genaueren Untersuchung.

a) Der Letztentscheid des obersten exekutivischen Legitimationsträgers als Garant demokratischer Legitimation.

Die Frage nach der Funktionsfähigkeit des Letztentscheides als Garant einer demokratisch legitimierten Verwaltungstätigkeit muß für zwei Fallgruppen separat beantwortet werden: einmal für die Situation, daß auch das letztentscheidende Organ mitbestimmt ist, wie zum Beispiel der Verwaltungsrat einer Sparkasse, zum anderen für die Situation, daß eine Kumulation nur auf unterer oder mittlerer Ebene des Personalvertretungsverfahrens herrscht, das oberste Organ aber mitbestimmungsfrei bleibt.

Im ersten der genannten Fälle ist die Antwort offenbar; das Personalvertretungsrecht erklärt -der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend[1]- die letzte und endgültige Entscheidung in manchen Angelegenheiten für mitbestimmungsfrei, da solche Maßnahmen ihrer politischen Tragweite wegen nicht ohne demokratische Legitimation erfolgen dürften. In diesen -mitbestimmungsfreien, da besonders legitimationsbedürftigen- Raum stößt nunmehr die direktive Mitbestimmung. In diesem Falle liegt ein Letztentscheid im Sinne des Personalvertretungsrechts überhaupt nicht mehr vor, sondern ist durch einen weiteren mitbestimmten Entscheid ersetzt worden, dem jedoch die Qualität der Endgültigkeit verliehen ist. Daß eine solche Form des Letztentscheides kumulationsneutralisierende Funktion nicht besitzen kann, steht außer Frage. Es ist

1) BVerfGE 9, 268 ff (282 f).

im Gegenteil ein Exempel für die mangelnde gegenseitige Anpassung verschiedener Mitbestimmungsregelungen und für das völlige Fehlen einer Gesamtkonzeption in der Mitbestimmungsgesetzgebung.

In der zweiten genannten Alternative liegt die Problematik anders; eine letzte und endgültige Entscheidung eines demokratisch legitimierten Organwalters ist gewährleistet; fraglich ist nur, ob diese Entscheidungsmöglichkeit die ihr zugedachten Funktionen erfüllen kann.

Die endgültige Entscheidung des Ministers ist in den Instanzenzug des personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsverfahrens eingebettet; erst nachdem auf allen Ebenen der Hierarchie über die Angelegenheit zwischen den jeweils zuständigen Amtswaltern und Personalräten verhandelt worden ist und erst nachdem die Einigungsstelle beraten und eine Empfehlung beschlossen hat, wird der Minister mit der Angelegenheit befaßt. Voraussetzung der Letztentscheidung ist also die Unmöglichkeit einer Einigung auf mehreren Stufen. Vorher kann der Minister nicht selbst in die Sache eingreifen; ein Evokationsrecht [1], das ihm solches gestatten würde, ist in keinem der Personalvertretungsgesetze vorgesehen.

Besteht nun aber auf einer der dem Letztentscheid vorgeschalteten Stufen ein überproportionaler Einfluß der Bedienstetenvertreter, so können diese aufgrund ihres Einflußgewichts bereits auf unterer Ebene eine 'Einigung' in

---

1) Siehe unten Seite 132, 133

ihrem Sinne herbeiführen. Gelingt dort jedoch eine Verständigung -gleichgültig, ob sie durch eine kumulationsbedingte Übermacht einer der Parteien zustandekommt oder durch einen Kompromiß gleichstarker Kräfte-, so stellt sie die endgültige Entscheidung dar. Für ein Fortfahren im Instanzenzug oder gar für einen ministeriellen Letztentscheid ist dann kein Raum mehr.

Daraus folgt, daß die Bedienstetenvertreter, wenn sie durch potenzierende Kumulation die Chance haben, bereits auf unterer Ebene ihre Auffassung durchzusetzen, einen ministeriellen Letztentscheid stets vereiteln können. Ein ausgeprägtes Zusammenwirken zweier Teilhaberechte auf einer der Stufen des Mitbestimmungsverfahrens ermöglicht es dem Personalrat, sämtliche Angelegenheiten auf dieser Ebene zu klären und eine 'Einigung' herbeizuführen, so daß keine weitere Instanz mit der Sache befaßt werden muß und das Letztentscheidungsrecht des Ministers, das in besonders legitimationsbedüftigen Fällen dem Demokratiegebot Rechnung tragen soll, wertlos wird. Somit wird auch der -äußerlich mitbestimmungsfreie- ministerielle Letztentscheid durch die Kumulation der Mitbestimmungsformen geprägt und ist nicht in der Lage, eine demokratische Legitimation der Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten.

b) Das Weisungsrecht als Garant demokratischer Legitimation.

Gegen diese Schlußfolgerung des vorangegangenen Abschnittes wäre der Einwand denkbar, daß der Minister die Möglichkeit habe, kraft seines Weisungsrechts die ihm unterstellten Amtswalter aufzufordern, einem bestimmten Lösungsweg ihre Zustimmung zu verweigern, so daß eine Einigung mit dem Personalrat nicht zustandekommen kann und der Minister am Ende eines erfolglosen Instanzenzuges von seinem Letztentscheidungsrecht Gebrauch machen könne.

Die Effizienz einer ministeriellen Weisung[1] in Zonen kumulativer Mitbestimmung erscheint jedoch problematisch. Das Weisungsrecht soll gewährleisten, daß die dem Minister unterstellten Amtswalter die von ihnen zu treffenden Verwaltungsentscheidungen an den politischen Intentionen des -dem Parlament für den politischen Erfolg in seinem Ressort verantwortlichen- Ministers ausrichten.

Um dies zu erreichen, ist aber die konkrete Einzelweisung nur die ultima ratio, der Verwaltungsapparat und die darin tätigen Personen müssen ihren dienstlichen Entscheidungen die politische Linie der Regierung, beziehungsweise ihres Ministers auch ohne konkrete Weisung zugrundelegen.

---

1) Zum Begriff der Weisung siehe KLEIN, Problematik, S.44f

Auf die Problematik der Mitbestimmungskumulation bezogen, ist zuzugestehen, daß der parlamentarisch verantwortliche Minister oder Senator durch sein Weisungs- oder Beanstandungsrecht in konkreten Fällen stets die Möglichkeit hat, in die Verhandlungen zwischen den behördenvertretenden Amtswaltern und dem Personalrat einzugreifen, durch Weisung an die verhandlungführenden Amtswalter den Bedienstetenefluß auf Dienstherrenseite auszuschalten und somit eine seiner Ansicht widersprechende Einigung zu verhindern.

Es ist jedoch dem Minister, beziehungsweise auf kommunaler Ebene dem Bürgermeister oder dem Gemeinderat nicht möglich, jede Entscheidung untergeordneter Amtswalter zu überwachen, zu überprüfen und gegebenenfalls den betreffenden Amtswalter anzuweisen, die Entscheidung zu ändern. Eine Überwachung und Überprüfung und folglich auch eine Anweisung können nur punktuell wirken, nicht aber die gesamte Verwaltungstätigkeit eines Ressorts abdecken. Trotzdem ist es allgemein anerkannt, daß es für die Gewährleistung parlamentarischer Verantwortlichkeit und damit für den Legitimationsfluß von oben nach unten genügt, wenn der Minister nur die bloße Möglichkeit besitzt, in jeder Angelegenheit weisend oder beanstandend einzugreifen, es aber nicht erforderlich ist, daß der Minister auf jede Entscheidung aktuell Einfluß nimmt.

In der Praxis ist also nur ein punktueller Einsatz des Weisungsrechts möglich, der auch als ausreichend zur Wahrung des Legitimations-

flusses erachtet wird. Dann muß aber auch gewährleistet sein, daß der nur punktuelle Gebrauch des Weisungsrechtes ausreicht, um der politischen Linie der Regierung in der Verwaltung Geltung zu verschaffen.[1)]

Zwar ist die Möglichkeit des Eingreifens durch Weisung oder Beanstandung wesentlichstes Element zur Verifizierung ministerieller Verantwortlichkeit und zur Garantie der Legitimationsdurchlässigkeit des Staatsapparates, doch mit dem Weisungsrecht allein kann dieses Ziel nicht erreicht werden.

Ergänzend müssen auch andere Vorkehrungen getroffen sein, um eine Übereinstimmung der Entscheidungen und Maßnahmen der Verwaltung mit dem politischen Willen der verantwortlichen Exekutivspitze zu erlangen. Das bedeutet, es muß sichergestellt sein, daß die Entscheidungen untergeordneter Amtswalter auch ohne konkrete Weisung dem Minister zugerechnet werden können.

Dies ist aber nicht möglich, wenn die untergeordneten Amtswalter nicht von ihrem Dienstherrn, sondern von Dritten qualitativ wie auch quantitativ in großem Umfang abhängig sind, wie zum Beispiel die Geschäftsleiter der Berliner Eigenbetriebe,[2)] die vom paritätisch besetzten Verwaltungsrat bestellt und abberufen werden. Sie können ihre Position nach Ab-

---

1) Wesentlich ist, worauf KRÖGER, Ministerverantwortlichkeit, S.82 f, hinweist, daß der Minister ein effektives letztentscheidendes Leitungs- und Weisungsrecht gegenüber allen ihm Unterstellten innehat.
Vgl. auch DAGTOGLOU, Problematik, S.96.

2) Zur Mitbestimmungssituation bei den Berliner Eigenbetrieben vgl. oben Seite 46

lauf ihrer Amtszeit nur mit der Unterstützung der Bediensteten-vertreter für eine neue Amtszeit halten; der 'Arbeitsdirektor' dürfte faktisch seine Stellung allein den Bediensteten verdanken.

Eine solche Abhängigkeit von den Bediensteten, ebenso wie von anderen Dritten entzieht den Amtswalter dem Einfluß der Exekutivspitze und setzt die von ihm zu treffenden Entscheidungen in nicht zu unterschätzendem Maße der Gefahr aus, nicht mehr an den politischen Intentionen des demokratisch legitimierten Ministers ausgerichtet zu sein, sondern an den von außen herangetragenen Einflüssen.[1] Diese Konstellation macht aber auch ein durchgreifendes Weisungsrecht der Exekutivspitze ineffizient, da dieses in seiner nur punktuellen Wirksamkeit nichts ausrichten kann, wenn die Entscheidungsrichtung der Verwaltung nicht generell durch die politische Führung vorgeprägt ist. In einer drittabhängigen Verwaltung muß ein Weisungsrecht ohne meßbare Wirkung bleiben.

Die personalpolitische Organisationsgewalt beziehungsweise die entsprechende Abhängigkeit der Bediensteten vom obersten Exekutivorgan gewinnt mit der ständig steigenden Spezialisierung der einzelnen Verwaltungszweige stetig an Bedeutung. In dem Maße, in dem das Eindringen der Verwaltungstätigkeit in eine Vielzahl komplizierter Sachgebiete eine sachliche Kontrolle durch den Minister als Laien unmög-

1) Vgl. GRABENDORFF, Prolegomena, S.329; DAGTOGLOU, Problematik, S.96; Entsprechendes gilt auch für den Problemkreis der Vorgesetztenwahl vgl. hierzu LEISNER, Vorgesetztenwahl, S.25 f,31 f.

lich macht, tritt die personalpolitische Kontrolle in den Vordergrund. Auswahl und Ausbildung der Bediensteten werden so zum wichtigsten, wenn nicht einzigen Kontrollinstrument.[1] Auf dem Umweg über Personalentscheidungen kann die gesamte öffentliche Verwaltung geprägt und abhängig gemacht werden.[2]

Die Bediensteten der öffentlichen Hand müssen infolgedessen in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Dienstherrn, vertreten durch den demokratisch legitimierten Minister, stehen[3], das sowohl einer informellen Lobby innerhalb der Verwaltung, wie auch einer institutionalisierten Einflußnahme auf Verwaltungsorgane entgegenwirkt. Diese notwendige Abhängigkeit wird aber durch eine Mitbestimmungskumulation in eine Abhängigkeit von den Bediensteten und insbesondere vom Personalrat verwandelt.

Um Fehlinterpretationen vorzubeugen, ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß die Forderung nach Aufrechterhaltung einer Abhängigkeit der Bediensteten von ihrem Dienstherrn nicht eine Befürwortung 'autoritärer Strukturen' beinhaltet.[4] 'Autoritär' bedeutet im heutigen Sprachgebrauch eine einseitige Herrschaftsausübung, die weder im Grund, noch in der

---

1) Vgl. FORSTHOFF, Strukturwandlungen, S.20; BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.243; aA FICHTMÜLLER, Zulässigkeit, S.298, der -allerdings ohne Begründung- davon ausgeht, daß personalpolitische Einflußmöglichkeiten regelmäßig nicht zur Einwirkung auf Sachentscheidungen bestimmt seien.

2) GRABENDORFF, Prolegomena, S.329; vgl.auch THIEME, Dienst, S.25; VOGEL, Bundesverfassungsgericht,S.894; ZEIDLER, Standort,S.40; BVerfGE 9,268 (287).THIEME, Grenzen, S.410 betont, daß Personalpolitik in großem Umfang auch Sachpolitik sei, ESCHENBURG, Herrschaft,S.56 faßt dies in dem Schlagwort zusammen "Wer befördert, befiehlt."

3) aA LEISNER, Mitbestimmung, S. 38

4) So aber scheinbar BremStGH ZBR 1957, S.234 ff (236) und VOGEL, Bundesverfassungsgericht, S.895.

Form gerechtfertigt ist und etwaige Beteiligungsansprüche oder auch nur Einwände undifferenziert zurückweist. Die Notwendigkeit einer dienstlichen und sachlichen Abhängigkeit der Beschäftigten der öffentlichen Hand dagegen ergibt sich zwangsläufig aus dem Charakter des Staatsapparates als ausführendes Instrument des demokratisch gebildeten Volkswillens und ist daher nicht selbstzweckhaft Mittel zur Beschränkung von Rechten der Bediensteten, sondern "Medium demokratischer Legitimation" [1] und damit Mittel einer effektiven Realisierung des Willens des gesamten Volkes.[2]

Die Abhängigkeit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von ihrem Dienstherrn ist die Garantie ihrer Unabhängigkeit von demokratisch nicht legitimierten Dritteinflüssen und damit Garantie einer unverfälschten Verwirklichung des Volkswillens. Der formale Aspekt, auf dem die Betonung bei dem Wort 'autoritär' meist liegt, also der nur auf Befehlen aufbauende Führungsstil, ist dagegen auch in der Staatsverwaltung nicht wesensnotwendig. Dies ist aber vorrangig keine Frage der rechtlichen Verwaltungsstruktur, sondern ein Problem der menschlichen Zusammenarbeit und der Ausbildung aller Bediensteter, vor allem derjenigen in führenden Positionen.

Auch in einem System vielfältiger gegenseitiger Mitentscheidungsrechte können sehr schnell autoritäre Züge auftreten, wenn eine Gruppe oder eine Koalition von Gruppen ihre Majorität voll ausspielt. Das Organisationsrecht kann zu einer Verbesserung des Führungsklimas nur

1) ISENSEE, Beamtenstreik, S. 120
2) Vgl. z.B. RITTER, Mitbestimmung, S. 110

durch die Einführung von Anhörungsrechten, Begründungspflichten etc. einen Beitrag leisten; die für die Funktion der Verwaltung im demokratischen Staatswesen unerläßlichen Strukturen dürfen dabei aber in ihrer Substanz nicht angetastet werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Weisungsgewalt des Ministers infolge ihrer bloß punktuellen Wirkung in einer durch die Kumulation von Mitbestimmungseinflüssen geprägten Verwaltung ineffizient bleiben muß und demokratische Legitimation nicht garantieren kann.

Gleichermaßen zur Wirkungslosigkeit verurteilt, ist in einer durch kumulierende Teilhaberechte drittabhängigen Verwaltung ein Evokationsrecht des obersten Organs. Ein derartiges Eingriffsrecht wurde oben im Zusammenhang mit dem ministeriellen Letztentscheid bereits kurz angesprochen. Theoretisch würde es dem Minister gestatten, sein Letztentscheidungsrecht auszuüben, ohne daß der personalvertretungsrechtliche Instanzenweg ausgeschöpft sein muß. Ein Evokationsrecht ist in keinem der Personalvertretungsgesetze enthalten; es wurde zwar im federführenden Innenausschuß des Bundestages bei der Beratung des Bundespersonalvertretungsgesetzes erörtert, dann aber wieder verworfen.[1] Ein Recht des Ministers, Mitbestimmungsangelegenheiten in jedem Stadium des Verfahrens an sich zu ziehen und diese selbst zu entscheiden, hätte gegenüber der bloßen Weisung den Vorteil, daß nicht ein umfangreiches, durch mehrere Instanzen laufendes Verfahren abgewartet werden müßte, sondern eine Entscheidung des Ministers sogleich wirksam würde.[2] Im Bereich

1) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1373, S.6
2) Für ein eingeschränktes Evokationsrecht als Mittel verfassungskonformer Ausgestaltung von Mitbestimmungsregelungen plädiert DÄUBLER, Mitbestimmung, S.239.

kumulierender Mitbestimmung leidet ein Evokationsrecht jedoch unter dem gleichen Mangel wie das Weisungsrecht; auch hier kann das oberste Organ von diesem Recht nur im Einzelfall, und wenn es über die Vorgänge auf unterer Verwaltungsebene genau informiert ist, Gebrauch machen.
Ein Evokationsrecht kann nur dann wirksam angewandt werden, wenn es mit der Pflicht der Bediensteten verbunden ist, die Verwaltungsspitze umfassend zu informieren.

Doch auch dann ist der politisch verantwortliche Verwaltungschef kaum in der Lage, sämtliche Verwaltungsvorgänge seines Ressorts zu überblicken und evokatorisch einzugreifen, da er einerseits die Informationsflut -auch mit einem großen Stab- kaum bewältigen könnte und da andererseits die Erfüllung der Informationspflicht in einer drittabhängigen Verwaltung nicht sichergestellt ist.
Die Möglichkeit, eine Entscheidung an sich zu ziehen, besitzt somit auch nur punktuelle Wirksamkeit und bedarf einer nach den Intentionen der Exekutivspitze ausgerichteten Verwaltung. Eine Kontrolle und Oberwachung ist auch hier nicht möglich. Dazu wäre ein riesiger, dem Minister beigeordneter Stab notwendig, der binnen kurzer Zeit die Ausmaße einer zweiten parallelen Verwaltung annehmen würde, etwa dergestalt, daß hinter jedem Bediensteten der Verwaltung ein zweiter Beamter stände, der die ministeriellen Rechte wahrnehmen würde.

Ein Evokationsrecht kann also nicht zu einem effizienten Instrument zur Neutralisierung von Kumulationswirkungen ausgebaut werden.

c) Gemeinwohlbindungsklausel und freies Mandat für Bedienstetenvertreter in Kollegialorganen.

Die überwiegende Zahl der Gesetze, die eine Teilhabe von Bediensteten in einem Verwaltungsrat oder in einem sonstigen Kollegialorgan mit Führungs- oder Überwachungsfunktionen vorsieht, enthält die Bestimmung, daß die Inhaber dieser Ämter -gleichgültig, von wem sie berufen oder entsandt sind- an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur dem Gemeinwohl verpflichtet seien.[1)]

Exemplarisch sei hier § 10 Abs. 2 Niedersächsisches SparkassenG genannt:

> " Der Vorsitzende und die Mitglieder des Verwaltungsrates sind ehrenamtlich tätig. Sie handeln nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Aufgaben der Sparkasse bestimmten Überzeugung und sind an Aufträge nicht gebunden."

Charakteristisch für diese und die entsprechenden Klauseln ist die Synthese eines --durch die Begriffe freie Überzeugung und Gewissen gekennzeichneten- freien Mandates und der Bindung an das Gemeinwohl.[2)] Orientierten -aufgrund dieser Bestimmung- die Mitglieder von Kollegialorganen, gleichgültig, auf wen oder auf welche Gruppe sie ihr Mandat zurückführen, ihre Entscheidung allein am 'allgemeinen Wohl', so beständen keinerlei Gefahren einer sachfremden Einflußkumulation, und die oben beschriebenen Auswirkungen tatsächlicher und rechtlicher Natur könnten nicht auftreten.

---

1) z.B. § 13 Abs. 6 Nordrhein-Westf.SpkG; § 11 Abs. 3 Schlesw.Holst.SpkG.
2) Vgl. HÄBERLE, Interesse, S. 45 ff.

Gegen die Fähigkeit dieser Bestimmung Einflußkumulationen effektiv zu neutralisieren, bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken in zweifacher Hinsicht, die -vorläufig formuliert- sich in folgende Fragen fassen lassen:

(1) Sind die Bedienstetenvertreter zur Gemeinwohldefinition kompetent?

(2) Ist den Bedienstetenvertretern eine alleinige Ausrichtung ihrer Entscheidungen am Gemeinwohl faktisch möglich?
Können sie die Freiheit ihres Mandates wahrnehmen?

aa) Die Problematik einer Gemeinwohldefinition durch Bedienstetenvertreter.

Der Begriff 'Gemeinwohl' stand und steht im Zentrum des Interesses sowohl der Staatslehre und Staatsphilosophie, wie auch der Sozial- und Rechtswissenschaften. Das Gemeinwohl erfaßt alle für ein Gemeinwesen erstrebenswerten Güter, vereinigt sie in einem Begriff und wurde so zum "höchsten Orientierungspunkt der Staatszwecklehre".[1] Entsprechend seiner Bedeutung als zentraler und grundlegender Begriff ist die dazu erschienene Literatur von unüberschaubarem Umfang[2] und entsprechend der Vielzahl der berührten Wissenschaftszweige von mannigfaltiger Ausrichtung.

---

1) v.BEYME, Interessengruppe, S.14.
2) Vgl. aus jüngerer Zeit MARTENS, Rechtsbegriff; HÄBERLE, Interesse; RYFFEL, Interesse; SCHNUR, Gemeinwohl; MORSTEIN MARX, Gemeinwohl; RUPP, Wohl; DAGTOGLOU, Private, jeweils mit weiteren Nachweisen.

Ebenso vielfältig sind auch -wie es die Weite des Begriffes schon vermuten läßt- die praktischen Ausprägungen in der Sprache des Gesetzes;[1] dennoch scheint es notwendig, im Interesse einer Klärung der hier zur Diskussion stehenden Ausformung und ihres Begriffsinhaltes kurz auf die Grundlagen einzugehen.

Einmal ist zu unterscheiden zwischen dem 'Gemeinwohl', das dem Wohle sämtlicher Glieder eines Gemeinwesens dient und dem 'Teilwohl', das nur dem Wohle einer durch bestimmte Merkmale definierten Gruppe verpflichtet ist. Die Schwierigkeit des Begriffes liegt aber nicht in dieser auf den ersten Wortteil bezogenen Differenzierung, sondern in der Konkretisierung des 'Wohls' der Allgemeinheit.

Bevor nun jedoch auf die einzelnen Definitionsversuche eingegangen werden soll, ist noch auf eine grundsätzliche Unterscheidung im Gebrauch des Gemeinwohlbegriffes in der Gesetzessprache hinzuweisen. Die Gemeinwohlbindungsklausel der Mitbestimmungsgesetze verwendet den Begriff nicht in Bezug auf eine relativ eng umgrenzte Spezies von Entscheidungen, wie zum Beispiel § 35 BBauG, sie normiert nicht einen unbestimmten Rechtsbegriff, der - nach wohl noch herrschender Auffassung-[2] nur eine richtige Entscheidung oder allen-

1) Vgl. die Typologie der Erscheinungsformen des öffentlichen Interesses in Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei HÄBERLE, Interesse, S.32 ff.

2) z.B. BverWGE 4, S.305 ff (LS 2)(307); E 7,S.144 ff (121); E 10, S.202 ff (206); E 18, S.247 ff (LS 2) (250 f); E 26, S.287 ff (290 ff).

falls einen Beurteilungsspielraum der richtigen Entscheidungen zuläßt, beziehungsweise nach der im Vordringen begriffenen Auffassung[1] einen begrenzten Ermessungsspielraum einräumt. Sie unterwirft vielmehr die gesamte Entscheidungstätigkeit eines Kollegialorganes sowie seiner Mitglieder der Bindung an das Gemeinwohl. Durch die Verknüpfung mit der freien Überzeugung und dem Gewissen wird die Gemeinwohlbindungsklausel aus dem Rahmen des zumindest teilweise justitiablen unbestimmten Rechtsbegriffes herausgenommen und in den gesetzesfreien Raum gestellt. Objektive gesetzliche Kriterien zur Inhaltsbestimmung fehlen, das Gemeinwohl wird zu seiner Konkretisierung in den subjektiven Raum der Überzeugung, beziehungsweise des Gewissens gestellt.[2] Damit lehnen sich die Gemeinwohlbindungsklauseln an die für die Mandatsträger der Parlamente und der kommunalen Vertretungskörperschaften entwickelten Normen an.[3] 'Gemeinwohl' wird hier nicht als 'juristischer Topos' gebraucht, im Sinne von mit juristischen Methoden konkretisierbar, sondern als 'politischer Topos'.

An Versuchen, den Gemeinwohlbegriff aus sich heraus zu deuten, mangelt es nicht, jedoch erbrachte die Suche nach objektiven oder zumindest weiter objektivierbaren Begriffsinhalten entweder nur neue,

---

1) Vgl. RYFFEL, Interessen, S.26; SCHMIDT, Abschied, S. 1753 ff.

2) So HÄBERLE, Interesse, S.46.

3) Vgl. HÄBERLE, Interesse, S.45; z.B. § 32 III baden-württ.GO: "Die Gemeinderäte entscheiden im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung." Vgl. auch Art. 38 I, Satz 2 GG und Art. 21 WRV.
Weitere Quellen und Nachweise bei HÄBERLE, Interesse, S.45.

ebenso allgemeine und unbestimmte Begriffe, oder es wurde das Gemeinwohl unter dem Schleier der Konkretisierung mit weltanschaulichen und ideologischen Inhalten angefüllt.[1] Doch diese vorgeblich und scheinbar begriffsimmanenten Deutungen sind letzten Endes willkürlich[2] und funktionieren das Gemeinwohl zum Gemeinplatz für allerlei Weltanschauungen um.

Zudem sind diese Definitionsversuche für konkrete Entscheidungen infolge ihrer Unbestimmtheit nicht brauchbar.[3]

'Gemeinwohl' ist ein wertausfüllungsbedürftiger Begriff;[4] dies gilt insbesondere für den hier maßgeblichen, mit freier Überzeugung, beziehungsweise Gewissen gekoppelten 'politischen Gemeinwohltopos'. Fraglich ist nur, welche Werte zulässigerweise in das Gemeinwohl interpretiert werden dürfen.

Dies müssen Werte sein, die im Wertsystem des Grundgesetzes angesiedelt sind[5], denn die Verfassung ist die ranghöchste Konkretisierung des Gemeinwohls für ein Staatswesen. Dennoch verbleibt für die Wertfestsetzung bei konkreten Entscheidungen ein weiter Spielraum, für dessen Ausgestaltung objektive Maßstäbe nicht zur Verfügung stehen.

---

1) Vgl. die kursorische Übersicht der begriffsimmanenten Deutungsversuche bei v.BEYME, Interessengruppen, S.14 ff; vgl. auch RYFFEL, Interessen, S.19, 25 f; RUPP, Wohl, S.117.
2) Martens, Rechtsbegriff, S.175 führt zutreffend aus.
3) Vgl. SCHNUR, Gemeinwohl, S.60 und das dort angeführte Beispiel, Vgl.auch MARTENS, Rechtsbegriff, S.173 ff.
4) Vgl. THIEME, Rechtsgutachten, S.27.
5) So auch RYFFEL, Interessen, S.17 f; vgl. auch BVerfGE 7, S. 377 ff (405).

Über das, was dem Wohle aller in einer bestimmten Angelegenheit dient, beziehungsweise über die Frage, welche von mehreren zur Auswahl stehenden Maßnahmen das Wohl der Allgemeinheit am besten verwirklicht, bestehen in der Regel viele unterschiedliche Ansichten. Auch innerhalb der Bindung an das Wertsystem der Verfassung hat der konkrete Entscheidungsträger noch die Wahl zwischen etlichen Zielen und Wegen der Gemeinwohlverwirklichung.

Wenn aber eine allgemein anerkannte und allgemein verbindliche Wertethik fehlt,[1] der Inhalt des Gemeinwohlbegriffes nicht eindeutig objektivierbar ist[2] und eine Vielzahl von Meinungen und Ansichten darauf drängen, als der wahre Inhalt des Gemeinwohlbegriffes anerkannt zu werden, so wird es zur Kardinalfrage, wer befugt sein soll, der Gemeinwohlformel Inhalt zu geben.[3] Die Definition des Gemeinwohls ist ein Kompetenzproblem[4], und zwar ein Kompetenzproblem ersten Ranges, denn jede staatliche Entscheidung -gleichgültig, ob auf Regierungs- oder auf unterer Verwaltungsebene- stellt letztlich eine werthafte Ausfüllug des Gemeinwohlbegriffes dar. [5] Auch

---

1) Vgl. BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.251

2) Vgl. RYFFEL, Interessen, S.22 ff,26

3) Vgl. SCHNur, Gemeinwohl, S.61;RYFFEL, Interessen, S.27; STOLLEIS, Gemeinwohl, Sp.803.

4) BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen,S.250 f; HÄBERLE Interesse, S.49; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S.192; DERS.,Partizipation Dienst, S.154.

5) So auch RUPP, Wohl,S.116.- Jede staatliche Entscheidung vom Kabinettsbeschluß bis hinunter zur Ermessensentscheidung oder Gesetzesauslegung (insbesondere bei unbestimmten Rechtsbegriffen) auf unterer Verwaltungsebene ist eine Definition des Gemeinwohlbegriffes. Zur Ermessensausübung als Richtlinien gegebene Begriffe wie Zweckmäßigkeit etc. umschreiben nur, daß es sich letztlich um eine politische (das ist gemeinwohldefinierende) Entscheidung handelt. Vgl. WALTER, Partizipation,S.157. Auch die Gesetzesausführung läßt sich nicht auf bloße Subsumtion reduzieren, sondern ist wesentliches Element der gemeinwohldefinierenden Gestaltung, Vgl. SCHEUNER ,Gesetz,S.591.Demnach könnte man Mitbestimmung im öffentlichen Dienst auch als Teilhabe an staatlicher Gemeinwohldefinition bezeichnen.

jede Maßnahme des Gesetzgebers geschieht in Erfüllung des allgemeinen Wohls[1]; was in Gesetzen und Verordnungen als Gemeinwohl oder öffentliches Interesse bezeichnet und damit als Gemeinwohlproblematik offen erkennbar wird, sind nur diejenigen Fälle, deren Konkretisierung der Gesetzgeber an die Exekutive delegiert hat.

Ist Gemeinwohl somit eine Formel zur Bezeichnung dessen, was allen Bürgern dient, zur Bezeichnung der Richtschnur jeder staatlichen Entscheidung, so kann zur Ausfüllung und Konkretisierung dieses Begriffes nur derjenige kompetent sein, dem die von dem Organwaltern ausgeübte Staatsgewalt der Substanz nach zusteht,[2] im demokratischen Staat also nur das Volk.[3] Nur die Allgemeinheit kann entscheiden, was zu ihrem Wohle ist.

Jede Gemeinwohldefinition muß demnach auf den verfassungsmäßig vorgesehenen Wegen auf die Willensäußerung des Volkes[4] rückführbar sein;[5] dies bedeutet, daß jeder, der im Einzelfall das Gemeinwohl definieren will, der demokratischen Legitimation bedarf. Somit ist das Problem der Gemeinwohlzu-

---

1) Vgl. MARTENS, Rechtsbegriff, S.186 ff.
2) MARTENS, Rechtsbegriff, S.183; WOLFF, Organschaft, S.447 f.
3) Vgl. RYFFEL, Interessen, S.20 f, 28 f; MARTENS, Rechtsbegriff, S.187.
4) Hiermit soll nicht behauptet werden, daß jede Gemeinwohlfrage das gesamte Volk betreffe (vgl. MARTENS, Rechtsbegriff, S.177), die Legitimation zur Gemeinwohldefinition muß sich jedoch in den von der Verfassung zur Verfügung gestellten Wegen vom Volk ableiten lassen, sei es über den Bundestag, die Länderparlamente, die kommunalen Vertretungsköperschaften oder in Selbstverwaltungseinheiten.
5) Vgl. RUPP, Wohl, S.119; MARTENS, Rechtsbegriff, S. 185; HÄBERLE, Interesse, S.82.

ständigkeit letztlich eine Legitimationsfrage.[1]

Dennoch wird -insbesondere in der neueren Literatur- immer wieder ausdrücklich betont, daß die Gemeinwohldefinition nicht beim Staat momopolisiert sei[2] und daß der Begriff des öffentlichen Wohls nicht von den Behörden bestimmt werde.[3]

Diese zum Teil auch historisch bedingte[4] Abneigung gegen den Staat als Gemeinwohlmomopolisten deutet darauf hin, daß in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes 'Legitimation zur Gemeinwohldefinition' ebenso umfassend zu verstehen ist wie der Begriff Gemeinwohl selbst. Sie umfaßt nicht nur

---

1) Vgl. RYFFEL, Interessen, S. 28 f; BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 251.
2) So z.B. HÄBERLE, Interesse, S. 48 ff und passim; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S. 191; DERS., Partizipation Dienst, S. 154.
3) So MARTENS, Rechtsbegriff, S. 192 ff; THIEME Rechtsgutachten, S. 26.
4) Die Ursachen der deutlich zum Ausdruck kommenden Antipathie gegen den Staat als Gemeinwohlmonopolist sind in den Nachwirkungen eines dualen Legitimationsverständnisses zu suchen. (Vgl. RUPP, Wohl, S. 117 f). Der Terminus 'Gemeinwohl' hat zwar eine ehrwürdige aber oft lästige Tradition, da er mit einer bestimmten Gesellschaftsform verbunden wird (RYFFEL, Interessen, S.15). Als Folge dieser der konstituionellen Verfassung eigenen Legitimationsstruktur, bei der die Legitimation zur Gesetzgebung zwar vom Volk ausging, die exekutivische Legitimation jedoch vom Monarchen (LEIBHOLZ, Repräsentation, S. 147 f) der damit auch die originäre Kompetenz zur Gemeinwohldefinition innehatte, wirkte die Konkretisierung des Gemeinwohls häufig gegen das Volk und seine Repräsentanten (Vgl. MARTENS, Rechtsbegriff, S.184). Zutreffend weist STOLLEIS, Gemeinwohl, Sp.802 auch darauf hin, daß sich historisch eine besondere Affinität zwischen emphatischer Berufung auf das Gemeinwohl (Staatsräson, öffentliches Interesse) und tatsächlicher Unterdrückung und Entrechtung beobachten läßt.

die demokratische Legitimation[1], sondern sämtliche im Verfassungsgefüge vorgesehenen Legitimationswege, also auch die grundrechtliche, rechts und sozialstaatliche Legitimation.[2]

Gemeinwohl ist unter dem Staatsverständnis des Grundgesetzes kein abstraktes Ideal, sondern mit dem Individualwohl der Mitglieder der Gemeinschaft unlösbar verbunden.[3] Der grundrechtlich geschützte Bürger stellt ein Essential des Gemeinwohls dar, weil ein allgemeines Wohl unerreichbar bleibt, wenn unter dem Vorwand seiner Erlangung oder Bewahrung das Teilwohl mißachtet wird. So trägt jede Teilwohldefinition zur Ausbildung des Gemeinwohles bei, das sich unter diesem Aspekt auch als Synthese verschiedener Teilwohlgesichtspunkte darstellt, die einerseits durch das Medium des parlamentarischen Verfah-

---

1) Eine allein auf demokratischer Legitimation beruhende Gemeinwohldefinition ginge von der Prämisse aus, daß die demokratische Mehrheit bei ihren Entscheidungen das Gemeinwohl schon beachten werde. Dies kann aber in solcher Absolutheit nicht vorausgesetzt werden. Vgl. auch v.BEYME, Interessengruppen, S.16 unter Bezug auf John C. CALHOUN, A Disquition on Government.

2) "Das Gemeinwohl ist pluralistisch" HÄBERLE, Satzungsautonomie, S. 912.

3) Unter der Herrschaft des Grundgesetzes kann Gemeinwohl weder eine bloße Summation der verschiedenen Individualinteressen sein, noch ein abstraktes -von gesellschaftlichen Eliten definiertes- Ideal, das die Individualinteressen mißachtend übergeht.
Zur Entwicklung des Gemeinwohlbegriffes vgl. die kurze Übersicht bei v. BEYME, Interessengruppen, S. 14 ff.

rens in die demokratische Legitimation einfließen[1] und andrerseits grundrechtslegitimiert unmittelbar geltend gemacht werden.[2]

Folglich ermächtigt auch die grundrechtliche, rechts- und sozialstaatliche Legitimation zur Inhaltsbestimmung des 'allgemeinen Wohls' beizutragen.[3] Damit konzentriert sich das Problem der Gemeinwohldefinition auf die Gewichtung der Legitimationskomponenten zueinander.. Dies hat zu einem Verhältnis beider Komponenten zu führen, bei dem ausgeschlossen werden kann, daß einerseits durch eine Überbetonung der demokratischen Legitimation ein 'Gemeinwohl' auf Kosten des grundrechtlich geschützten, individuellen Wohles geschaffen wird oder daß andrerseits ein bestimmtes, durch hohe Assoziationsfähigkeit und organisatorische

---

1) Vgl. HÄBERLE, Satzungsautonomie, S.911.

2) Das 'allgemeine Wohl' stellt ein "Wertungsproblem der Gesellschaft" (THIEME, Rechtsgutachten, S.26) dar, das nach den Regeln, die sich die staatliche Gemeinschaft gegeben hat, zu lösen ist. Danach hat der demokratische Souverän bei der Gemeinwohldefinition den Vorrang. In einem Staat, "in dem das Volk Staatsgewalt am unmittelbarsten durch das von ihm gewählte Parlament ausübt, (ist) vor allem dieses Parlament dazu berufen, im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offengelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden". (BVerfGE 33, 125 (159); Facharzturteil).

3) Vgl. STOLLEIS, Gemeinwohl, Sp. 803.

Stärke ausgezeichnetes Teilwohl[1] sich ohne Rücksicht auf weniger schlagkräftige Interessen und damit gegen das Wohl aller durchsetzt.

Eine Abgrenzung kann auf mannigfaltige Weise hergestellt werden, und so werden auch vielfältige Kriterien angeboten, die sich zwar durch mehr oder minder überzeugende Argumentation unterscheiden, letztlich aber alle auf einer willkürlichen Wertsetzung beruhen. Ein für das Staatswesen verbindlicher Maßstab kann nur in der Verfassung gesucht werden und findet sich in der Konkordanz grundrechtlicher und demokratischer Legitimation, die zur Herstellung eines in sich ausgewogenen Verfassungsgefüges führt. Damit gelangt die Untersuchung der normativen Bedeutung einer Gemeinwohlbindungsklausel zu ihrem Ausgangspunkt zurück. Sie hat gezeigt, daß der Begriff 'Gemeinwohl' den höchsten Staatszweck beschreibt und damit eine Verfassung in Kurzform darstellt sowie daß das Grundgesetz die ranghöchste Konkretisierung dieses wertausfüllungsbedürftigen Begriffes ist.

Jedoch bringt dies die Lösung des Problems Mitbestimmung nicht näher. Die Gemeinwohlbindungsklausel des einfachen Gesetzes vermag weder eine Verstärkung der grundrechtlichen Legitimation der Bedienstetenvertreter herbeizuführen, kraft derer sie einen größeren Anteil an der

---

1) Vgl. FORSTHOFF, Staat, S. 121

Gemeinwohldefinition hätten, noch vermag sie den Bedienstetenvertretern demokratische Legitimation zu verleihen. Es sind vielmehr -wie gezeigt wurde- bei der Präzisierung der Gemeinwohlbindungsklausel die gleichen Überlegungen anzustellen, die bereits bei der allgemeinen Beurteilung der Mitbestimmungsfrage ausschlaggebend waren. Somit entpuppt sich diese in nahezu allen -eine Verwaltungsratsmitbestimmung einführenden- Gesetzen enthaltene Formulierung als ein gesetzestechnischer Pleonasmus, dem allenfalls eine appellative Kraft zugeschrieben werden kann.[1] Da die Bediensteten als Interessenvertreter des Personals in einen Verwaltungsrat gewählt oder entsandt werden, können sie dort lediglich grundrechtslegitimiert -und zwar bezogen auf die vertretene Belegschaft- zur Gemeinwohldefinition beitragen. Darüberhinaus können sie zwar ihre Ansicht über die im Einzelfall zugrundezuliegenden Ausformungen des Gemeinwohls äußern und in die Diskussion einbringen und können auch ihre Entscheidung an ihrer Vorstellung von Gemeinwohl orientieren. Dies verbleibt aber stets im Rang einer persönlichen Meinungsäußerung über das, was Gemeinwohl sein könnte und erreicht nie die Qualität einer legitimen Ge-

1) STOLLEIS, Gemeinwohl, Sp. 802 sieht den Appell als eine der originären Funktionen der Gemeinwohlklauseln an.

meinwohldefinition.[1)]

Unter diesem Gesichtspunkt kann in der Gemeinwohlbindungsklausel ein Appell gesehen werden, andere grundrechtslegitimierte Positionen, zum Beispiel die der verwaltungsunterworfenen Bürger sowie den kraft demokratischer Legitimation definierten Aspekt des Gemeinwohls, angemessen zu berücksichtigen.

---

1) Einen praktischen Fall, der die mangelnde Gemeinwohlkompetenz von Bedienstetenvertretern überdeutlich macht, bildet eine Stellungnahme des Vorsitzenden der GdED Philipp SEIBERT zur Lage der Deutschen Bundesbahn und der Verkehrspolitik im allgemeinen, wenn Anfang der fünfziger Jahre paritätische Mitbestimmung eingeführt worden wäre.

Darin (Philipp SEIBERT, Mitbestimmung hätte Milliarden gespart, ÖWG 1974, S.9 f) wird dargelegt, daß, wenn die GdED und die ÖTV in den fünfziger Jahren ihre Konzeptionen in einem paritätisch besetzten Aufsichtsrat hätten durchsetzen können und auch noch über Einflußrechte auf überbetrieblicher Basis verfügt hätten, die heutige Welt menschenwürdiger wäre, die Billionenausgaben für den Individualverkehr gespart worden wären und für den öffentlichen Verkehr hätten eingesetzt werden können, eine Vergiftung der Umwelt nicht eingetreten wäre und der Mensch heute statt in einer zersiedelten Landschaft in vernünftig gebauten Städten leben könnte.
Zweifellos läßt sich über Infrastrukturprobleme dieser Art trefflich streiten, doch kann die Legitimation zur Verwirklichung solcher Pläne, wie sie dieses 'Visionäre Regierungsprogramm' des GdED - Vorsitzenden darstellt, nur von der Aktivbürgerschaft erteilt werden.

Die Gemeinwohlbindungsklausel hat also keinen Einfluß auf die rechtliche Bewertung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Sie vermag den Bediensteten weder demokratische Legitimation zu verleihen, noch das Gewicht grundrechtslegitimierter Gemeinwohldefinition zu verstärken und bleibt somit für die rechtliche Würdigung einer Mitbestimmungskumulation ohne Belang.

bb) Freies Mandat [1] für Bedienstetenvertreter?

Über die Frage der Kompetenz von Bedienstetenvertretern zur Gemeinwohldefinition hinaus ist problematisch, ob diese faktisch die Freiheit besitzen, allein ihre dem Gemeinwohl verpflichtete Überzeugung und ihr Gewissen zur Grundlage ihrer Entscheidung zu machen.

Die von einer Belegschaft oder von einer Gewerkschaft in ein Kollegialorgan entsandten Personen sollen dort die Belange ihrer entsendenden Gruppe oder Organisation zur Geltung bringen und um deren Berücksichtigung schon im Planungsstadium besorgt sein. Ihre Aufgabe im Kollegialorgan ist also spezifisch auf die entsendende Gruppe abgestellt, so daß es fraglich erscheint, ob sie ohne Rücksicht auf das Teilwohl ihrer Gruppe dem Gemeinwohl dienen können.

---

1) Die Zusicherung eines freien Mandates für Interessenvertreter ist in vielen Gesetzen eine geläufige Erscheinung; vgl. die Zusammenstellung bei DAGTOGLOU, Private, S. 52 Fn 7.

Zur Beantwortung dieser Frage muß wieder auf die obige Differenzierung zwischen belegschaftsbezogener Mitbestimmung, ständebezogener Mitbestimmung und Selbstverwaltungsteilhabe zurückgegriffen werden.

Ziel ständebezogener Mitbestimmungsregelungen ist es, das durch Organisationen mediatisierte Volk zu erfassen und die von den Vertretern der einzelnen Organisationen eingebrachten Interessen durch gegenseitige Abklärung und Kompromisse in einer Gemeinwohlsynthese zu vereinen. Der Grundgedanke ist, daß sich aus einer möglichst vollständigen und stärkemäßig ausgewogenen Summation von Einzelinteressen das Gemeinwohl ergäbe.[1] Dieses System

---

1) Gegen eine solche Willensbildung nach dem Vektorsummenprinzip bestehen erhebliche Bedenken. Vgl. z.B. LEIBHOLZ, Repräsentation, S. 183; DERS., Strukturprobleme, S. 334; DAGTOGLOU, Private, S. 44; DERS., Partizipation, S. 715; KISKER, Gruppenmitbestimmung, S. 521.
Diese und andere berechtigte Einwände (vor allem bezüglich der Organisierbarkeit aller Interessen, vgl. SCHARPF, Demokratietheorie, S. 29 ff, 43, 48) betreffen Mängel, die dieses Partizipationsmodell zu einem Legitimationssystem minderer Eignung gegenüber dem Parlamentarismus machen und seine Anwendbarkeit auf Fälle beschränken, in denen eine parlamentarische Legitimation z.B. aus rechtsstaatlichen Gründen nicht möglich ist, wie z.B. bei den öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten.

baut also darauf auf, daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihre Organisationen die im Volk vorhandenen Interessen und damit das Volks selbst repräsentieren.

Es kommt somit entscheidend nicht auf die Ansicht des in ein Kollegialorgan entsandten Vertreters an, sondern auf die Meinung der -das jeweilige Interesse repräsentierenden- Organisation[1]. Die eigene, nach freier Oberzeugung und Gewissen gebildete Meinung des Vertreters vermag -soweit sie von der der Organisation abweicht- nicht die Willensstrukturen des repräsentierten Volksteiles in den Prozeß der gegenseitigen Abklärung einzubringen[2]. Dieser Situation trägt das Bundesbahngesetz[3] Rechnung, indem es in einem seltsam anmutenden Gegensatz zur ebenfalls gewährleisteten Weisungsfreiheit den Fortbestand des Mandats im Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn von der weiterbestehenden Zugehörigkeit zur entsendenden Gruppe abhängig macht[4]. Es ist daher für das Verbandspartizipationsmodell wesentlich und unverzichtbar, daß die Meinung der entsendenden Organisation zur Geltung kommt.
Die Gewährleistung eines freien Mandats und die damit postulierte Unabhängigkeit des Mandatsträgers von der ihn entsendenden Organisation ist in diesem Falle nicht nur realitätsfremd, sondern steht in offenem Widerspruch zu dem Grundgedanken der Verbandspartizipation[5].

---

1) Vgl. DAGTOGLOU, Private, S. 55 f.

2) Vgl. EVERS, Verbände, S. 50 f.

3) § 10 BBahnG.

4) Vgl. DAGTOGLOU, Private, S. 54 f.

5) DAGTOGLOU, Partizipation, S. 715 bezeichnet ein freies Mandat im Rahmen einer Verbandspartizipation als "rechtslogisch falsch".

Bei der belegschaftsbezogenen direktiven Mitbestimmung stehen andere Gesichtspunkte im Vordergrund. Dort wird zur Willensbildung einer Verwaltungseinheit nicht auf den in einer durchorganisierten Gruppe bereits abgeschlossenen Willensbildungsprozeß zurückgegriffen; es kommt also nicht auf die Ansicht und den Willen einer Organisation an, sondern auf die Willensstrukturen einer unorganisierten Bevölkerungsgruppe, der Belegschaft einer Behörde. Die vom Personal entsandten Mitglieder der Kollegialorgane werden nicht durch den abschließend geformten und geäußerten Willen einer Organisation determiniert, sondern finden in ihrer Basis eine Mehrzahl von Willensrichtungen, die allerdings sämtlich durch den Tenor des Bedienstetenteresses geprägt werden.

Personen, die ein Verwaltungsratsmandat im Wege belegschaftsbezogener Mitbestimmung erlangt haben, steht also ein weitaus größerer Spielraum zur Entfaltung eigener Meinung zur Verfügung als Mitgliedern von Partizipationsgremien.

Fraglich bleibt aber, ob dieser Spielraum groß genug ist, um die Wahrnehmung eines freien Mandates zu gewährleisten, ob diese Teilhabe von Bediensteten in Führungsgremien Repräsentation oder Interessenvertretung ist.

Vorweg kann diese Frage für die Fälle beantwortet werden, in denen die Verwaltungsratsmitglieder der Bediensteten vom Personalrat abhängig sind. Der Personalrat ist eine öffentlich-rechtliche institutionalisierte Interessenvertretung der Bediensteten gegenüber dem Dienstherrn. An dieser Definition ändert auch die gesetzliche Verpflichtung des Personalrates, mit der Dienststellenleitung vertrauensvoll zur Erfüllung der anstehenden öffentlichen Aufgaben zusammenzuarbeiten[1], nichts. Dadurch werden einer Interessenvertretung wegen ihrer öffentlich-rechtlichen Form zwar Grenzen gesetzt, nicht jedoch wird ihre Identität vertauscht. Ein freier Repräsentant aber, dessen Mandat vom Willen einer eindeutigen Interessenvertretung abhängig, ist nicht denkbar; er wandelt sich dadurch selbst zum Interessenvertreter.

Auch die vom Personalrat weniger oder gar nicht abhängigen, durch Urwahl bestellten mitbestimmenden Bediensteten in leitenden Kollegialorganen können nicht Repräsentanten bezeichnet werden. Zwar spricht die Ausgestaltung ihres Bestellungsverfahrens sowie vor allem das ihnen vom Gesetz zugesicherte freie Mandat und die Gemeinwohlbindungsklausel für eine Repräs-

sentation; sie sind jedoch in Wirklichkeit den Belegschaftsbelangen verpflichtet und damit Vertreter[1] der grundrechtslegitimierten Interessen der Bediensteten im Verwaltungsrat. Repräsentanten des Allgemeininteresses, die für und anstelle aller von der Tätigkeit der Behörde betroffenen Bürger diese Tätigkeit mitgestalten, können sie nicht sein. Ihre Basis wäre angesichts des großen Kreises der Repräsentierten zu gering. Darüberhinaus gehören dieser Basis nur Personen an, die in einer bestimmten Art und Weise -nämlich als Bedienstete- von der Behördentätigkeit betroffen sind; die Basis, die den 'Repräsentanten' als Kreationsorgan dient, wird allein durch das Vorhandensein einer bestimmten Interessenrichtung definiert.

Repräsentative Strukturelemente sind lediglich insoweit erkennbar, als die Bedienstetenvertreter in dem Kollegialorgan nicht nur einen bestimmten Berufsverband oder etwa nur ihre Wähler vertreten, sondern die Gesamtheit der Bediensteten einer Behörde. Sie sind auch frei in der Setzung der Prioritäten und in der Wahl der Mittel, aber gebunden an den Zweck ihres Mandates[2], die Vertretung der Personalinteressen. Bei der direktiven belegschafts-

---

1) Allerdings sind sie keine "Interessenvertreter" im Sinne der spezifisch technischen Definition DAGTOGLOUs, der den Begriff auf "Vertreter eines Interessenverbandes" verengt, Vgl. DAGTOGLOU, Private, S. 32.

2) Zur inneren Struktur von Interessenverbänden vgl. MARTENS, Rechtsbegriff, S. 182.

bezogenen Mitbestimmung ist innerhalb der Interessenvertretung das Verhältnis der Belegschaft zu 'ihrem Verwaltungsratsmitglied' als Repräsentation ausgestaltet, und der 'Repräsentant' verfügt innerhalb seines Auftrages zur Interessenvertretung über ein freies Mandat; der gesamte Komplex ist aber als Interessenvertretung, das heißt als Streben nach Teilwohl [1] und als Geltendmachen grundrechtlicher Freiheit zu qualifizieren, wodurch das Mandat gebunden wird.[2]

In Selbstverwaltungseinheiten dagegen sind die gewählten Mandatsträger Repräsentanten der Gesamtheit der Mitglieder der Körperschaft; sie repräsentieren nicht nur ihre Wähler, beziehungsweise ihren Wahlkreis, sondern alle Mitglieder und damit die Selbstverwaltungskörperschaft als solche.

In diesem Zusammenhang ist aber auf eine Tendenz mancher Selbstverwaltungsorgane zur Interessenvertretung hinzuweisen. Die nach einem bestimmten Schlüssel vorgenommene Gruppenaufteilung der Mandate, wie sie vor allem in

---

1) Vgl. MORSTEIN MARX, Gemeinwohl, S. 44.
2) Vgl. DAGTOGLOU, Private, S. 56 ff; DERS., Partizipation, S. 715; EVERS, Verbände, S.50; SCHMITT GLAESER, Partizipation, S. 185.

den Universitätsgesetzen zu beobachten ist, trägt partizipative Züge und birgt die Gefahr, daß das Selbstverständnis der Mandatsträger als Repräsentanten der gesamten Körperschaft verlorengeht und einem Verständnis als Interessenvertreter weicht.
Die in die Selbstverwaltungsgremien gewählten Personen sind dann nicht mehr Repräsentanten der Selbstverwaltungseinheit, die verantwortlich den Willen der Körperschaft bilden, sondern Vertreter einer genau definierten Interessengruppe, die allein mit dem Ziel arbeiten, die Meinung ihrer Gruppe zur Geltung zu bringen. Dies würde die Selbstverwaltungsorgane in Partizipationsgremien verwandeln, deren Aufgabe die Zusammenfassung und gegenseitige Abklärung divergierender Interessen innerhalb der Körperschaft wäre.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

Ein freies Mandat ist nur für die Mitglieder von Selbstverwaltungsorganen gewährleistet, allerdings nur, solange sich diese nicht durch eine Gruppenaufteilung zur Partizipation hin entwickeln. Bei einer solchen aber ist eine Weisungsfreiheit wesensmäßig ausgeschlossen, da es letztlich auf die Meinung der entsendenden Gruppe oder Organisation ankommt. Bei belegschaftsbezogener Mitbestimmung dagegen ist die Normierung eines freien Mandates im Sinne einer Repräsentation realitätsfremd.

Die Verbindung von Gemeinwohlverpflichtung und freiem Mandat kann bei stände- und belegschaftsbezogener Mitbestimmung die ihr zugedachte Funktion nicht erfüllen. In diesen Bereichen ist die aus dem Parlamentsrecht entliehene Formulierung lediglich als ein Aufruf des Gesetzes zu verstehen, die Interessenvertretung nicht zu

übersteigern[1] und stellt --wie man bisweilen mutmaßen möchte- nur eine "gesetzesrhetorische Floskel"[2] als Alibi des Gesetzgebers gegenüber den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst dar.

Trotzdem sollte man die "appellierende Kraft"[3], die der Gemeinwohlbindungsklausel und der Zusicherung eines freien Mandates innewohnt, nicht leichtfertig unterschätzen; sie vermag unter Umständen den Mandatsträger in eine fiktive Gesamtverantwortung zu stellen und somit allzu energische Interessenvertretung zu mildern.[4] Unter diesem Aspekt gewinnt auch das freie Mandat von Bedienstetenvertretern in Mitbestimmungsgremien eine gewisse Bedeutung, indem der scharfe systematische Gegensatz zwischen Interessenvertretung und Repräsentation[5] relativiert wird und wirklichkeitsnahe Zwischenformen entstehen.[6]

---

1) Ähnlich auch SCHNUR, Gemeinwohl, S.64, der eine in der Präambel der Hamburgischen Verfassung enthaltene Pflicht eines jeden für das Wohl des Ganzen zu sorgen, korrigierend umdeutet in eine Pflicht, "die Verfolgung seiner Interessen so einzurichten, daß damit zugleich öffentliche Interessen gefördert werden".

2) HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd.I, S.209; vgl. auch SCHOMERUS, Eingliederung, S.100, 166; DREWES, Gewerkschaften, S.172. IPSEN, Diskussionsbeitrag, S. 296 geht noch weiter und bezeichnet die Gemeinwohlbindung von Interessenvertretern als "gesetzliche Heuchelei".

3) LERCHE, Verfassungsfragen, S.35.

4) Die Gemeinwohlbindungsklausel ist als Versuch des Gesetzes zu werten, die Interessenvertreter von einer allzu engen Bindung zu ihrer Gruppe zu befreien, als "Entbindung" von ihrer Interessengruppe, vgl. DAGTOGLOU, Private, S.29

5) Vgl. LEIBHOLZ, Repräsentation, S.182 ff.

6) Vgl. dazu HÄBERLE, Rezension, S.387.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die Kumulationswirkungen durch die Gemeinwohlbindungsklausel und die Garantie der Weisungsfreiheit[1] nicht verhindert oder neutralisiert werden können, daß aber diese Vorschriften zu einer gewissen Milderung der Kumulationsfolgen beitragen können, indem zu einem auch gegenüber der Allgemeinheit verantwortungsvollen Handeln aufgerufen wird.

---

1) Nicht übersehen werden darf allerdings, daß die Weisungsfreiheit von Mitgliedern eines Kollegialorganes neben den beschriebenen Wirkungen auch auf der Seite des Dienstherrn das Weisungsrecht des Ministers unterbricht, vgl. DAGTOGLOU, Private, S.150.

d) Inkompatibilität von Personalratsamt und Verwaltungsratsmandat.

Wie oben in der Bestandsaufnahme dargelegt, wächst die Gefahr sachfremder Einflußkumulationen mit der Abhängigkeit sonstiger Bedienstetenvertreter vom Personalrat und gipfelt in der gleichzeitigen Wahrnehmung beider Funktonen durch ein- und dieselbe Person. Daher bietet sich die Einführung von Inkompatibilitätsregelungen als weitere Möglichkeit zur Neutralisierung von Kumulationswirkungen an.

Während die Gemeinwohlbindungsklausel in nahezu sämtliche Mitbestimmungsgesetze Eingang gefunden hat, ist eine Inkompatibilität bislang in keinem der einschlägigen Gesetze verwirklicht, lediglich in Gesetzesvorschlägen und -entwürfen[1] ist eine solche vorgesehen.

Angesichts der gegenläufigen Interessen, die von den Mitgliedern des Personalrates und den von den Bediensteten gewählten Mitgliedern von Selbstverwaltungsorganen[2] wahrgenommen werden müssen, ist die Frage aufzuwerfen, ob nicht ein allgemeiner Grundsatz die Einführung von Inkompatibilitätsregelungen fordert.[3] Aufgabe des Personal-

---

1) z.B. Forderung der DAG zur Einführung der paritätischen Mitbestimmung bei der Deutschen Bundesbank, Beschluß des Bundesvorstandes der DAG vom 20.Mai 1974, S. 5.

2) Die Problematik ist hier auf die Konkurrenz von Selbstverwaltungsteilhabe und Personalratsmitbestimmung begrenzt, da nur in dieser Konstellation der Gegensatz von Gemeinwohlrepräsentation und Interessenvertretung herrscht. Allerdings stellt sich die Frage nach Inkompatibilitätsregelungen auch dann, wenn der Gesetzgeber fälschlicherweise der Gemeinwohlbindungsklausel bei stände- und belegschaftsbezogener Mitbestimmung mehr als eine 'appellierende Kraft' beimißt.

3) Vgl. zur parallelen Problematik bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S. 267 f.

rates ist die Vertretung der Interessen der Belegschaft, während die Bediensteten in kollegialen Selbstverwaltungsgremien als Repräsentanten der gesamten Selbstverwaltungseinheit dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Diese nicht nur divergierenden, sondern virtuell kotradiktorischen Aufgaben lösen unweigerlich -wenn sie beide gleichzeitig von einer Person wahrgenommen werden- einen Widerstreit der Interessen aus.[1]

Jedoch läßt sich das Problem der Inkompatibilität nicht auf die Vermeidung bloßer Pflichten- und Interessenkollisionen reduzieren[2]. Das staatsrechtliche Institut der Inkompatibilität[3] setzt die Vereinigung verfassungsmäßig getrennter Funktionen in einer Hand dergestalt voraus, daß es zu einem Widerstreit beider Funktionen kommt und eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben dadurch erheblich gestört wird.

Diese Konstellation ist im Verhältnis von Repräsentation und Interessenvertretung grundsätzlich vorhanden, dennoch war dies nie Anlaß zur Einführung von Inkompatibilitäten. Bestrebungen, aus den repräsentativ strukturierten Parlamenten eindeutig interessenorientierte Parlamentarier auszuschließen[4], blieben stets im Ansatz stecken.[5]

---

1) Vgl. BIEDENKOPF/SÄCKER, Grenzen, S.268.
2) STURM, Inkompatibilität, S. 2.
3) Der kirchenrechtliche Begriff wurde im Anschluß an die Französische Revolution in die verfassungsrechtliche Terminologie übernommen, vgl. STURM, Inkompatibilität, S.1 f; WEBER, Unvereinbarkeiten, S.163 ff; KRÜGER, Inkompatibilität, S. 707 f.
4) Prägnant die Formulierung in einer Parlamentsrede CHURCHILLs: "We are not supposed to be an assembly of gentlemen who have no interests of any kind and no association of any kind. That is ridiculous. That might apply in Heaven, but not, happily here .."Zitiert nach v.BEYME, Interessengruppen, S.14.
5) Vgl. STURM, Inkompatibilität, S. 113 ff.

Auch die Tatsache, daß der Personalrat im Gegensatz zu manchen anderen Interessenvertretungen ein Organ sui generis des öffentlichen Rechts ist, erlaubt keine andere Beurteilung und läßt nicht den Schluß auf einen hier anwendbaren, allgemeinen, öffentlich - rechtlichen Unvereinbarkeitsgrundsatz zu. Die positiv rechtlichen Ausformungen des Inkompatibilitätsgedankens lassen sich zwar nach dem Grund und Zweck der Unvereinbarkeit typisieren[1], bleiben aber trotzdem stets isoliert und geben keinen Anlaß, bei ähnlichen Konstellationen Analogien zu ziehen.

Inkompatibilität stellt somit kein allgemeines Prinzip dar, das bei einem Widerstreit von Funktionen verwirklicht werden muß[2], sondern ein verfassungs- und gesetzestechnisches Hilfsmittel zur Verhinderung rechtlich bedenklicher Konsequenzen[3].

Es ist nunmehr zu untersuchen, inwieweit dieses "Hilfsmittel" -dessen Anwendung im Verhältnis von Repräsentation und Interessenvertretung infolge des Funktionsgegensatzes zulässig wäre- eine Kumulation von Teilhaberechten verhindern oder zumindest deren Auswirkungen verringern könnte.

---

1) Vgl. WEBER, Unvereinbarkeiten, S. 168 ff; STURM, Inkompatibilität, S. 11 ff.

2) So auch HERZOG, Inkompatibilität, EvStL 1966, Sp. 787; STURM, Inkompatibilität, S. 169.

3) Inkompatibilitäten sind fast alle positivrechtlich normiert, mit einer Ausnahme, der Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in Bundestag und Bundesrat (bzw. in einer Landesregierung) vgl. dazu HERZOG, Inkompatibilität, EvStL 1966, Sp. 787 f.; PARTSCH/GENZER, Inkompatibilität, S. 186 ff; KRÜGER, Inkompatibilität, S. 700 ff.

Bei der Konkurrenz von Selbstverwaltungsteilhabe und Personalratsmitbestimmung besteht grundsätzlich nicht die Gefahr einer Kumulation, da erstere gemeinwohl- und letztere interessenorientiert ist; diese klare Funktionstrennung wird aber bereits durch die Gruppenwahl aufgeweicht, indem sich die Mandatare beider Organe aus der gleichen Basis legitimieren, was latent einen Ansatzpunkt zur Kumulation bietet.

Werden nun jedoch beide Ämter von der gleichen Person wahrgenommen, so werden die Gemeinwohlbindung und das freie Mandat wirkungslos und einer Einflußkumulation ist Tür und Tor geöffnet.

Es läßt sich also festhalten, daß eine Inkompatibilität zwischen Personalratsamt und einem Selbstverwaltungsmandat zur Verhinderung einer Aktualisierung vorhandener Kumulationsansätze erforderlich wäre und daß sie eine notwendige Ergänzung der Gemeinwohlbin--dungsklausel darstellt, die isoliert wirkungslos bleiben muß.

Diesen Effekt können Unvereinbarkeitsnormen bei stände- und belegschaftsbezogener Mitbestimmung nicht haben. Bei diesen Konstellationen fehlt die Grundvoraussetzung des Funktionsgegensatzes, da sowohl auf der Ebene des Personalrates, wie auch auf der Ebene des Verwaltungsrates Interessenvertretung be-

trieben wird.[1]

Eine Inkompatibilität beider Ämter könnte jedoch die "appellierende Kraft" der Gemeinwohlbindungsklausel wesentlich unterstützen und somit zu einer Verminderung der Kumulationsgefahren beitragen.

---

1) Die meisten Mitbestimmungsgesetze aber, die offenbar von Repräsentation und Gemeinwohlbindung auf Verwaltungsratsebene ausgehen und damit von gegensätzlichen Funktionen, müssen sich den Vorwurf der Inkonsequenz gefallen lassen, weil sie die Wahrnehmung beider Funktionen durch eine Person gestatten.

e) Schweigepflicht für Bedienstetenvertreter in Kollegialorganen.

Als weitere -eine Inkompatibilität voraussetzende- Möglichkeit zur Neutralisierung von Kumulationseinflüssen bietet sich die Einführung allgemeiner Schweigepflichten für die vom Personal und seinen Verbänden gewählten, beziehungsweise entsandten Vertreter in den leitenden Kollegialorganen an. Diesen kann dadurch verboten werden, das Personal und den Personalrat über jegliche in dem Kollegialorgan erörterten Angelegenheiten und Vorhaben zu informieren.

Folglich würde eine Zusammenarbeit von Personalrat und den Bedienstetenvertretern im Verwaltungsrat erschwert, beide Mitbestimmungsorgane könnten ihr Vorgehen nicht mehr wirksam koordinieren. Dies trifft vor allen Dingen auf Fälle einer addierenden Kumulation zu; hier wird die Vereinbarung eines parallelen Vorgehens erheblich schwieriger, während sich bei der potenzierenden Kumulation nur geringere Auswirkungen zeigen würden.

Selbst wenn man aber eine strikte Beachtung der Schweigepflichten voraussetzt, können die Geheimhaltungsverpflichtungen der Bedienstetenvertreter in Kollegialorganen zwar eine Vereinbarung zu koordiniertem Verhalten verhindern, vermögen aber grundsätzlich eine Kumulation nicht zu unterbinden. Es steht dem Personalrat frei, den schweigepflichtigen Verwaltungsratsmitgliedern seine Ansicht über das ratsame Vor-

gehen in einer bestimmten Angelegenheit mitzuteilen und sie aufzufordern, ebenfalls entsprechend dieser Ansicht zu verfahren, und dem Personalrat Unterstützung zu gewähren. Hierdurch kann die kumulationsneutralisierende Funktion einer Schweigepflicht leicht umgangen werden. Die kumulationsmindernden Wirkungen einer Schweigepflicht sind also denkbar gering, zudem bestehen gegen dieses Mittel erhebliche systematische Einwände.

Die in Führungs- und Aufsichtsgremien entsandten Bedienstetenvertreter sind zumindest in den Fällen der stände- und belegschaftsbezogenen Mitbestimmung Interessenvertreter, die von ihren Kreationssubjekten in wechselndem Maße abhängig sind. Wesensmäßig für eine Interessenvertretung ist aber nicht nur eine gewisse Abhängigkeit, sondern damit zusammenhängend auch eine Pflicht zur Information. Besonders augenfällig wird dies bei Kollegialorganen, die nach dem Modell einer ständebezogenen Mitbestimmung organisiert sind; dort kommt es -wie bereits erwähnt- wesentlich auf die Meinungsstruktur des Verbandes an, was zur Folge hat, daß ein freies Mandat des Vertreters systemwidrig ist. Um den Willen der durch den Verband mediatisierten Bevölkerungsgruppe effektiv in den Gesamtwillensbildungsprozeß einbringen können, kommt es aber auch darauf an, daß die im Partizipationsgremium vorhandenen Informationen sowie die dort geäußerten Ansichten der anderen relevanten Gruppen zur Kenntnis des Verbandes gelangen, damit diesem eine etwaige Anpassung seiner Meinung oder auch Gegenvorstellungen ermöglicht werden.

Die der Interessenvertretung immanente Pflicht zur Information steht also in direktem Widerspruch zu einer normierten allgemeinen Geheimhaltungspflicht; diese Bindung von informationsverpflichteten Interessenvertretern an eine allgemeine Schweigepflicht wäre systemwidrig und in sich widersprüchlich. Auch bleibt die Effizienz einer solchen -der zugrundeliegenden Interessenkonstellation zuwiderlaufenden- Bindung bedenklich. Es spricht einiges dafür, daß die Interessenvertreter neigungsmäßig der Informationspflicht den Vorrang einräumen würden. Zwar soll und kann in diesem Rahmen kein Urteil über den Grad der Befolgung einer allgemeinen Schweigepflicht gefällt werden, doch drängt sich derSchluß auf, daß eine solche Geheimhaltungspflicht faktisch lediglich ein Verbot bestimmter -nur unter Brechung der Schweigepflicht erlangbarer- Begründungen darstellen würde.

Im Ergebnis hätte ein allgemeines Geheimhaltungsgebot für Bedienstetenvertreter in Verwaltungsräten kaum eine kumulationsmindernde Wirkung, jedoch auch dies allenfalls nur im Verbund mit der "appellierenden Kraft" einer Gemeinwohlbindungsklausel und vor allem mit einer Inkompatibilitätsregelung, denn bei gleichzeitiger Wahrnehmung von Personalratsamt und Verwaltungsratsmandat durch dieselbe Person degeneriert die Schweigepflicht zum bloßen Begründungsverbot.

f) Organisatorische Trennung der Verfahrenswege und der Kompetenzen von Personalratsmitbestimmung und sonstiger Mitbestimmung.

Als weitere und letzte Möglichkeit die -durch die Doppelvertretung der Bedienstenteninteressen bedingte- Kumulation von Personalratsmitbestimmung und sonstiger Teilhabe zu verhindern, bieten sich organisationsrechtliche Regelungen an, durch die ein Kontakt beider Mitbestimmungsmechanismen ausgeschaltet werden kann. Maßnahmen dieser Art sind insofern erfolgversprechender, als sie das Kumulationsphänomen vom Grunde her zu unterbinden versuchen. Während die bisher erörterten Neutralisierungsversuche an der Tatsache des Zusammenspiels zweier Mitbestimmungsmechanismen nichts änderten, sondern lediglich dessen Folgen zu mildern suchten, sind die hier angesprochenen organisatorischen Maßnahmen geeignet, bereits die Kumulation selbst zu verhindern, wenn auch der tiefere Grund des Kumulationsphänomens, die duale Interessenvertretung erhalten bleibt.

Im Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 ist, bezüglich des Mitbestimmungsverfahrens in Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen normiert, daß im Falle einer Nichteinigung zwischen Dienststellenleiter und Personalrat die streitige Angelegenheit dem in der Verfassung der Verwaltungseinheit 'für die Geschäftsführung vorgesehenen' obersten Organ vorzulegen ist.[1] Die durch den zuständigen Ausschuß des Bundestages[2] veranlaßte Einfügung der

1) § 69 Abs.3, Satz 2 BPersVG, ebenso § 59 Abs.3, Satz 3 Bad-Württ.PersVG

2) Vgl. Bericht des Innenausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1339, S.30.

Worte "für die Geschäftsführung zuständig" hat zur Folge, daß nicht das unter Umständen mitbestimmte Kollegium als oberstes Organ der Verwaltungseinheit Verhandlungspartner des Personalrates wird, sondern das mitbestimmungsfreie Geschäftsführungsorgan.[1] Dadurch wird eine direkte Konfrontation beider Mitbestimmungsträger vermieden und die Möglichkeit einer potenzierenden Kumulation eingeschränkt. Ganz verhindert wird eine solche jedoch nicht; soweit das mitbestimmte Kollegialorgan Kompetenzen zur Bestellung der Amtswalter des obersten für die Geschäftsführung vorgesehenen Organes besitzt, kann sich der Mitbestimmungseinfluß durch das Medium der Geschäftsführerbestellung dennoch auf die Verhandlungen mit dem Personalrat auswirken und zu einer indirekten potenzierenden Kumulation führen.

Die Chance, eine potenzierende Kumulation gänzlich auszuschließen, besteht demnach nur, wenn die zur Personalvertretung hinzukommende Mitbestimmungsform keinerlei Einflüsse auf die Bestellung des obersten Geschäftsführungsorganes gewährt.

Aber auch in diesem Falle verbliebe die Möglichkeit einer addierenden Kumulation durch doppelte Mitbestimmungseinwirkung auf den gleichen Entscheidungsvorgang. Dieser doppelte

---

1) Diese Änderung erfolgte jedoch nicht in der Absicht, eine eventuelle Kumulation von Mitbestimmungseinflüssen auszuschalten, sondern um das Mitbestimmungsverfahren unabhängig zu machen von der Schwerfälligkeit der oft nur in längeren Intervallen zusammentretenden Kollegialorgane. Vgl. FÜRST GKÖD V, K § 69 Rz 33 (Fischer/Goeres).
Auch gilt die Regelung des § 69 Abs. 3, Satz 2 BPersVG nicht für bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts im Bereich der Sozialversicherung und für die Bundesanstalt für Arbeit; Dort ist der mitbestimmte Vorstand höchster Verhandlungspartner des Personalrates, § 88 BPersVG.

Einfluß wäre nur zu umgehen, wenn die Kompetenzen beider Mitbestimmungsorgane so aufeinander abgestimmt würden, daß keine gegenseitigen Überschneidungen auftreten können. Das bedeutete aber -geht man von der Personalvertretung als der Hauptmitbestimmungsform des öffentlichen Dienstes aus-, daß die Kompetenzen der kollegialen Führungsorgane, an denen Bedienstete teilhaben, so modifiziert werden müßten, daß keine Angelegenheiten mehr in ihre Zuständigkeit fallen, die andererseits auch der Mitbestimmung des Personalrates unterliegen. Angesichts des umfassenden Kompetenzkataloges der Personalvertretung würde dies jedoch dazu führen, daß der Verwaltungsratsmitbestimmung und damit dem gesamten Verwaltungsrat kaum noch Zuständigkeiten verblieben. Dadurch würde ein Verwaltungsrat, der zum Beispiel im Sparkassenwesen die Belange der gewährtragenden Kommune wahren soll, zum bloß beratenden Gremium degenerieren, wie es zum Beispiel der Beirat eines Eigenbetriebes nach der Eigenbetriebsverordnung von 1938 darstellt. Abgesehen davon, daß durch eine derart einschneidende Kompetenzreduzierung die ursprüngliche Funktion kollegialer Führungsorgane in Frage gestellt wäre, würde auch eine Beteiligung von Bediensteten in einem derart kompetenzschwachen Organ kaum noch eine Mitbestimmung darstellen. Das Ziel, den Bediensteten ein Mitspracherecht schon im Planungsstadium einzuräumen, wäre verfehlt, so daß eine Beteiligung des Personals auch gänzlich entfallen könnte.

Festzuhalten bleibt, daß durch organisatorische Maßnahmen zur Trennung der Verfahrenswege beider Mitbestimmungsmechanismen zwar eine potenzierende Kumulation wirksam verhindert werden kann, eine addierende Kumulation aber nur um den Preis einer radikalen Kompetenzreduzierung der Kollegialorgane.

Zusammenfassung und Schluß

"Die Personalvertretung bleibt unberührt", so lautete die eingangs dieser Untersuchung zitierte Gesetzesstelle, die -wenn auch verschämt- auf die Möglichkeit einer Konkurrenz zweier oder mehrerer Teilhaberechte der öffentlichen Bediensteten hinweist und etwaige Auswirkungen einer solchen Konkurrenz 'mit dem Federstrich des Gesetzgebers' beiseiteschiebt.

Dieses Phänomen einer Konkurrenz von Teilhaberechten faktisch wie vor allem auch verfassungsrechtlich zu untersuchen, war Aufgabe dieser Arbeit, deren Ergebnisse hier nochmals kurz zusammengefaßt sein sollen.

Konkurrenzen können -angesichts der Allgegenwärtigkeit der Personalvertretung- in Verwaltungseinheiten auftreten, in denen die Bediensteten neben der Personalratsmitbestimmung noch über eine weitere Teilhabeform verfügen. Diese 'weiteren Teilhabeformen', die durch die Integrierung von Bedienstetenvertretern in kollegial strukturierte Führungsorgane verwirklicht werden, lassen sich den drei Typen der belegschaftsbezogenen Mitbestimmung, der ständebezogenen Mitbestimmung und der Selbstverwaltungsteilhabe zuordnen. Die Gefahr, daß sich aus der Konkurrenzlage eine Kumulation zweier Teilhaberechte entwickelt, besteht dann, wenn beide Rechte sich aus einer identischen Personengruppe legitimieren und auch identische Interessen wahrzunehmen haben.

Somit ist im Verhältnis von Personalvertretung und belegschaftsbezogener Mitbestimmung stets eine latente Kumulationsgefahr gegeben. Im Verhältnis von Personalvertretung zu ständebezogener Mitbestimmung und Selbstverwaltungsteilhabe da-

gegen ist eine Kumulationsneigung nicht erkennbar, es sei denn, diese Teilhaberechte wandeln sich in der Rechtsanwendung zur belegschaftsbezogenen Mitbestimmung oder werden bereits vom Gesetz her belegschaftsbezogenen ausgestaltet, wie beispielsweise die Selbstverwaltungsteilhabe der nichtwissenschaftlichen Universitätsbediensteten durch die Gruppenaufteilung des Hochschulrechts.

Betrachtet man die Art des Zusammenwirkens zweier Teilhaberechte, so lassen sich zwei Typen der Kumulation unterscheiden. Im einen Fall ist das mitbestimmte Kollegialorgan in das Verfahren eingeschaltet, in dem der Personalrat seine Mitbestimmungsrechte geltend macht, und steht -obgleich mitbestimmt- dem Personalrat als Verhandlungsführer des Dienstherrn gegenüber. Im anderen Fall treffen zwar beide Mitbestimmungsorgane nicht in direkter Konfrontation aufeinander, können ihren Mitbestimmungseinfluß aber infolge überlappender Kompetenzen nacheinander, auf dieselbe Sachentscheidung bezogen, geltend machen und dadurch erhöhte Erfolgschancen erlangen.

Die verfassungsrechtliche Würdigung einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst wird von der Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation aller staatlichen Gewalt einerseits und der organisierten grundrechtlichen Freiheit der Bediensteten andrerseits geprägt. Zwischen beiden sich hier antinomisch gegenüberstehenden Verfassungsgrundsätzen ist eine vermittelnde Lösung zu finden, die beiden Prinzipien eine optimale Realisierung gewährleistet, ohne die Substanz des jeweils anderen Grundsatzes anzugreifen.

Zentraler Maßstab der Ermittlung einer solchen ausgewogenen Lösung muß der Grad der Außenwirkung einer Verwaltungsmaßnahme auf den Bürger und die staatliche Gemeinschaft sein. Der Entwicklungsraum, den das Verhältnis von demokratischer und grundrechtlicher Legitimation einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gewährt, ist somit fest umrissen.

Eine Kumulation von Mitbestimmungsrechten überschreitet jedoch diesen Spielraum und zerstört die Konkordanz von grundrechtlicher und demokratischer Legitimation. Dies gilt bereits für eine addierende Kumulation, da durch sie eine Sachentscheidung mehrmaliger gleichgerichteter Mitbestimmung unterworfen wird. In erhöhtem Maße gilt dies jedoch für die potenzierende Kumulation. Durch das direkte Zusammentreffen beider Mitbestimmungsorgane wird der Mitbestimmungseinfluß konzentriert in einer Entscheidungsphase geltend gemacht. Dieser qualitative Aspekt des Einflußübergewichts der Bediensteten in einer einzigen Entscheidungsphase zieht einen quantitativen Aspekt nach sich. Normalerweise beruht eine Einigung von Dienstherrenvertreter und Personalrat auf einer Zustimmung beider Seiten zu einem gefundenen Kompromiß. Durch die Zustimmung des in seiner Entscheidung an den verantwortlichen Minister gebundenen Dienstherrenvertreters wird die auf der Einigung beruhende Maßnahme demokratisch legitimiert; der Vorgang ist daher einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vergleichbar. Wird nun aber infolge Mitbestimmungskumulation auch auf Seiten des Dienstherrn Mitbestimmungseinfluß wirksam, ist also der Vertreter des Dienstherrn in seiner Entscheidung nicht frei, so vermag er auch der zu treffenden Maßnahme keine demokratische Legitimation mehr zu vermitteln. Durch die kumulierenden Mitbestimmungsrechte wird der Legitimationsfluß zu dem handelnden Amtswalter unterbrochen. Dies hat zur Folge, daß nicht nur die seltenen Entscheidungen einer Einigungsstelle nach dem Personalvertretungsgesetz der demokratischen Legitimation entbehren müssen, sondern sämtliche unter dem Einfluß einer potenzierenden Kumulation auf unterer Verwaltungsebene getroffenen Entscheidungen in Personalvertretungssachen.

Diese das Demokratiegebot in seiner Substanz berührenden Kumulationsfolgen sind durch flankierende Maßnahmen nicht zu verhindern. Das in gewissen besonders legitimationsbedürftigen Angelegenheiten zur Wahrung des Demokratiegrundsatzes im Personalvertretungsrecht vorgesehene Letztentscheidungsrecht der Exekutivspitze kommt nicht zum Zuge, wenn bereits auf unterer Ebene infolge eines übergroßen Mitbestimmungseinflusses eine 'Einigung' herbeigeführt wird. Auch das ministerielle Weisungsrecht oder ein Evokationsrecht müssen in einer durch Mitbestimmungskumulation drittabhängigen Verwaltung ohne Wirkung bleiben, da der Ressortchef nicht in der Lage ist, die gesamte Verwaltungstätigkeit seines Aufgabenbereiches zu überwachen, sondern lediglich punktuell weisend und beanstandend eingreifen oder eine Angelegenheit an sich ziehen kann.

Auch die Verpflichtung von Bedienstetenvertretern in Kollegialorganen auf das Gemeinwohl und die Gewährleistung eines freien Mandates vermögen eine Kumulation von Teilhaberechten nicht zu verhindern. Einerseits sind die vom Personal entsandten Mitglieder des Gremiums lediglich für die Definition der grundrechtslegitimierten Aspekte des Gemeinwohls kompetent, andrerseits können sie als Interessenvertreter ein freies Mandat nicht ausfüllen.

Allenfalls durch organisatorische Maßnahmen läßt sich eine Mitbestimmungskumulation wenigstens teilweise unterbinden, indem man die Verfahrenswege von Personalrats- und Verwaltungsratsmitbestimmung strikt trennt. Die Möglichkeit einer addierenden Kumulation bleibt davon jedoch unberührt, sie könnte allenfalls durch eine radikale Kompetenzreduzierung des mitbestimmten Kollegialorganes ausgeschaltet werden; dies aber wäre fast gleichbedeutend mit einer Abschaffung des Organs.

Die doppelte Interessenvertretung der Behördenbediensteten und die daraus resulierende Kumulierung von Mitbestimmungsrechten verletzt das Demokratieprinzip und macht selbst -für sich genommen verfassungsgemäße Teilhaberechte des Personals- verfassungswidrig. Eine verfassungskonforme Lösung läßt sich durch flankierende Maßnahmen nicht erlangen. Notwendig wäre vielmehr die Wiederherstellung der Eingleisigkeit der Bedienstetenteilhabe durch Abschaffung der Mitbestimmung über kollegiale Führungsorgane oder -wo es möglich ist- durch eine exakte Abgrenzung der Kompetenzen beider Mitbestimmungsorgane.

Dies ist aber wohl -angesichts der rechtspolitischen Tendenzen- eine utopische Forderung, die in einem gesellschaftspolitischen Klima, das jede noch so geringe und ineffektive Beteiligung der Bediensteten als sozialen Fortschritt, als Verwirklichung des Sozialstaates und als Schritt auf dem Weg zu einer (neuen?) Demokratie hochstilisiert, kaum Realisierungschancen hat. Die Korrektur eines -mangels gesetzgeberischer Konzeption- fehlgeleiteten Schrittes wird immens erschwert, weil jeder Versuch in dieser Richtung als "Abbau des sozialen Besitzstandes" angeprangert würde.

Doch nicht nur das; auf jedes in der Verwaltung noch vorhandene Kollegialorgan richten sich begehrliche Blicke und fordern eine Beteiligung der Bediensteten. Wo dies mangels eines solchen Organs nicht möglich ist oder aber inopportun erscheint, werden Forderungen nach einer Schaffung solcher Organe allein zum Zwecke der Mitbestimmung laut.

Der Endpunkt der verfassungswidrigen Entwicklung scheint somit noch nicht erreicht zu sein; eine Tendenz zur weiteren Einschränkung des Demokratieprinzips wird sichtbar, die letztlich zu einer Aushöhlung

demokratischer Gleichheit führen muß. Die durch die faktische Ausübung der Staatsgewalt bereits privilegierten Bediensteten der öffentlichen Hand erlangen neben ihrem allgemeinen Wahlrecht immer weitere zusätzliche Einflußmöglichkeiten auf die staatliche Gemeinschaft und wachsen allmählich in die Rolle einer Aristokratie der Massengesellschaft hinein.

Aufgabe der Wissenschaft ist es, dem immer stärker werdenden Verlust an demokratischer Gleichheit entgegenzuwirken. Dazu muß aber stets das gesamte in einer Verwaltungseinheit wirksame Mitbestimmungspotential in eine Betrachtung einbezogen werden. Eine isolierte Untersuchung einzelner Teilhaberechte ist angesichts der vielfältigen gegenseitigen Verflechtungen nicht mehr möglich, denn -um nochmals auf das einleitende Zitat zurückzukommen- die Personalvertretung bleibt nicht unberührt.

ANHANG

I. Tabellarische Übersicht über die der Mitbestimmung des Personalrates unterliegenden Angelegenheiten

II. Graphische Darstellung des Mitbestimmungsverfahrens nach dem Personalvertretungsrecht

Tabellarische Übersicht über die der Mitbestimmung des Personalrates unterliegenden Angelegenheiten

Die tabellarische Übersicht benennt in der ersten Spalte die mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen und weist in den mit den Namen der Bundesländer überschriebenen Spalten mit der Benennung der Vorschrift des jeweiligen Personalvertretungsgesetzes darauf hin, ob diese Materien in den jeweiligen Ländern mitbestimmungspflichtig sind. Im Interesse einer übersichtlichen Gestaltung wurde darauf verzichtet, geringfügige Differenzierungen in der Tabelle auszuweisen. Hat nach einem der Gesetze der Personalrat bei einer bestimmten Angelegenheit lediglich Mitwirkungsrechte, so ist dies in der Länderspalte mit dem Vermerk "Mitwirkung" gekennzeichnet. Hat der Personalrat in bestimmten Angelegenheiten zwar ein Mitbestimmungsrecht, kann die Einigungsstelle aber keine endgültige Entscheidung treffen, weil eine solche dem ministeriellen Letztentscheid vorbehalten bleibt, so wird dies durch den Vermerk "Letztentscheid" in der jeweiligen Länderspalte bezeichnet. Der Vermerk "Versagungskatalog" bedeutet, daß der Personalrat seine Zustimmung zu einer vom Dienststellenleiter beabsichtigten, mitbestimmungspflichtigen Maßnahme nur versagen kann, wenn seines Erachtens einer der in manchen Personalvertretungsgesetzen aufgezählten Versagungsgründe vorliegt. Diese Gründe, die der Personalrat zu einer Verweigerung seiner Zustimmung berechtigen, sind in den verschiedenen Gesetzen im wesentlichen identisch.

Es seien hier als Beispiel die Versagungsgründe des Bundespersonalvertretungsgesetzes genannt:

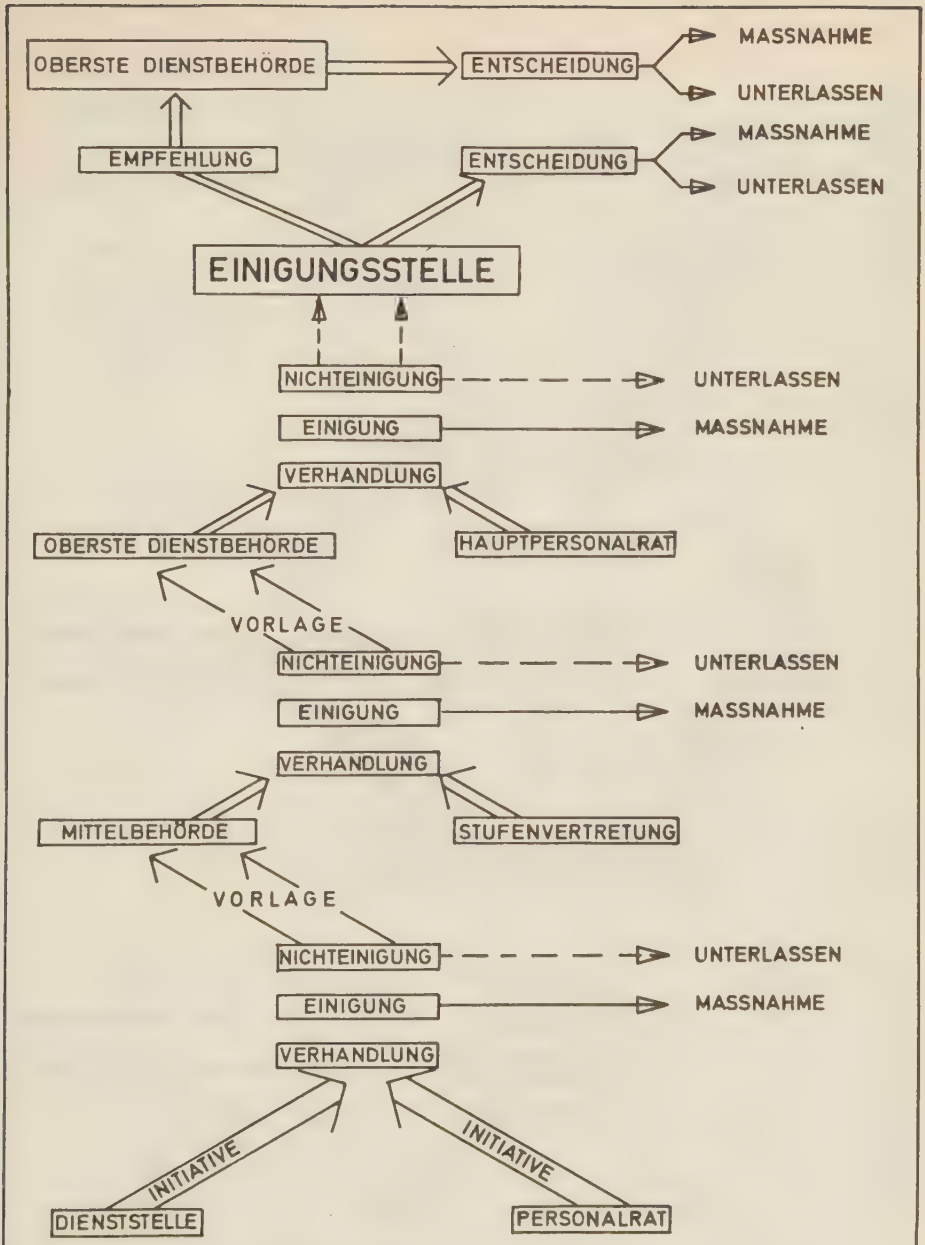
Der Personalrat kann seine Zustimmung verweigern:

a) wenn die Maßnahme gegen ein Gesetz, eine Verordnung, eine Tarifvertragsbestimmung, eine Gerichtsentscheidung, eine Verwaltungsanordnung oder eine Dienstvereinbarung verstößt,

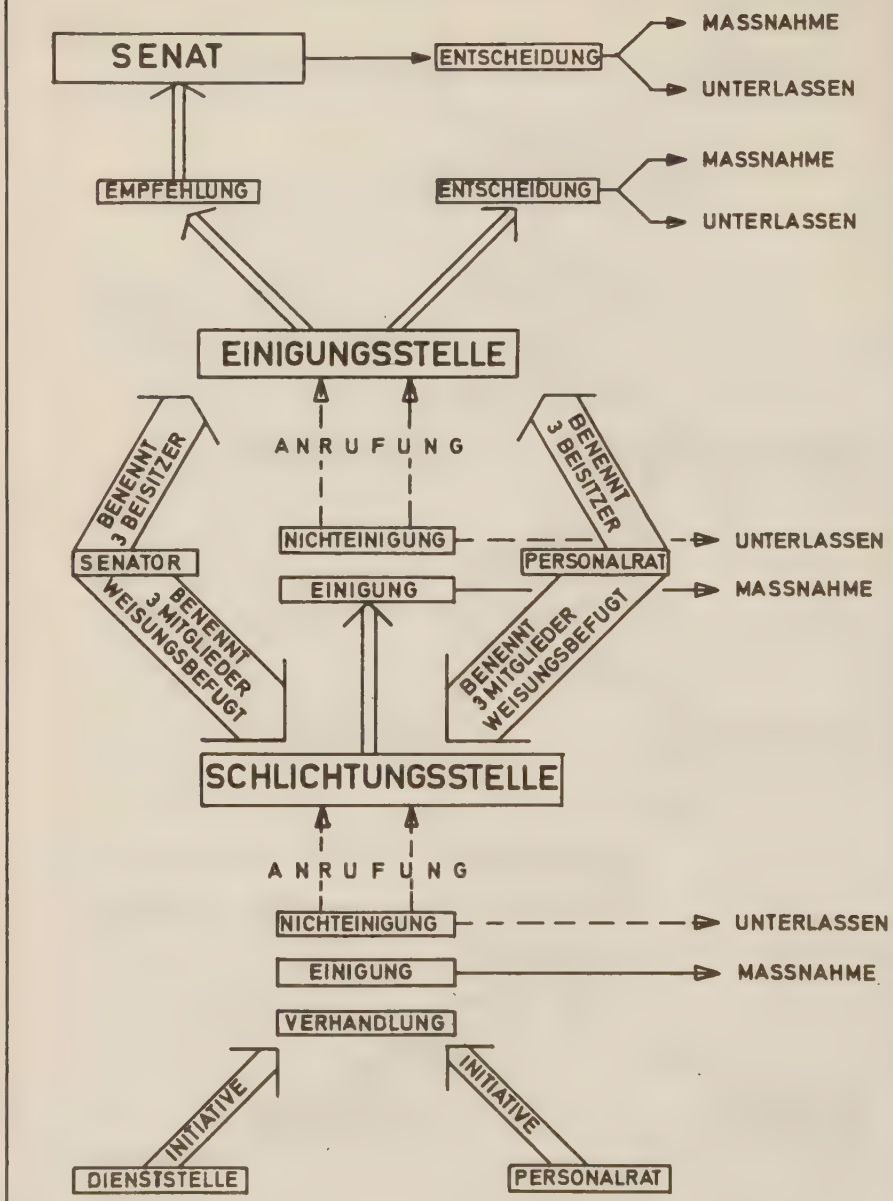
b) wenn die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß durch die Maßnahme ein Beschäftigter benachteiligt wird, ohne daß dies aus dienstlichen oder persönlichen Gründen gerechtfertigt ist,

c) wenn die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß der Beschäftigte oder Bewerber den Frieden in der Dienststelle durch unsoziales oder gesetzwidriges Verhalten stören werde.

Das Bremische Personalvertretungsgesetz hat auf eine Aufzählung der einzelnen Mitbestimmungsmaterien verzichtet und statt dessen dem Personalrat in einer Generalklausel das Recht der Mitbestimmung in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten gewährt. Darauf wird in der Tabelle mit dem Vermerk "Allzuständigkeit des Personalrates" verwiesen.



MITBESTIMMUNGSVERFAHREN
NACH DEM BPERSVG



MITBESTIMMUNGSVERFAHREN
NACH DEN PERSVGEN VON HAMBURG U. BREMEN

Personalangelegenheiten
für Beamte

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen	Ha
1. Einstellung, Anstellung	§ 75 I 1 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr. 1 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I 1 außer Vor-bereitungs-dienst Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 88 1u.2 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ 1 Le sc
2. Beförderung Laufbahn-wechsel	§ 76 I 2 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr.2 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I2 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 88 5u.6 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ Le sc
3. Übertragung einer anders zu bewerten den Tätigkeit	§ 76 I 3 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr.3 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I 3u.4u.5 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 88,7 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ 4
4. Versetzung, Umsetzung innerhalb der Dienststelle mit Dienstort-wechsel	§ 76 I 4 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr. 4+5 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I6 Versagungs-katalog. Außer bei Einverständ-nis Letztent-scheid	§ 86 III 1 u. 2 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ 8, Le sc
5. Abordnung	§ 76 I 5 (über 3 Mon) Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr. 6 (über 3 Mon) Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I 7 (über 6 Mon) außer bei Einverständ-nis - Versa-gungskatalog Letztent-scheid	§ 86 III 3 Letztent-scheid (über 3 Mon.)	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ Le s (ü Mo
6. Beschränkung der Freiheit der Wahl der Wohnung	§ 76 I 6 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr.7 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I 10 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 86 III 5 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ a
7. Versagung oder Widerruf der Genehmigung einer Neben-tätigkeit	§ 76 I 7 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 65 I Nr.8 Versagungs-katalog Letztent-scheid	Art.75 I 11 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 86 III 4 Letztent-scheid	Allzustän-digkeit des PR gem.§ 52 I Letztent-scheid	§ L s

mburg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
89 I u.2 tztent-heid	§ 64 I 1a Letztent-scheid	§ 78 I 1 u.2 (Ausnahme Vor-bereitungs-dienst) Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 1 Letztent-scheid	§ 73 I a.1 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a1 Letztent-scheid	§ 70 I 1 Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I3 tztent-heid	§ 64 I 1a Letztent-scheid	§ 78 I 2 Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 2 Letztent-scheid	§ 73 I a1 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a1 Letztent-scheid	§ 70 I 2 Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I u. 5	§ 64 I 1a Letztent-scheid	§ 78 I 3 Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 3 Letztent-scheid	-/-	§ 80 I a6	§ 70 I 4 u. 5 Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I 10, 11 tztent-heid	§ 64 I 1b Letztent-scheid	§ 78 I 6 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 4 Letztent-scheid	§ 73 I a 2 u. 3 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a 3 + 4 Letztent-scheid	§ 65 I 3 Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I 9 etztent-heid iber 6 nate)	§ 64 I 1g (über 3 Monate) Letztent-scheid	§ 78 I 5 (über 3 Mon) Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 5 (über 3 Mon) Letztent-scheid	§ 73 I a8 (über 1 Monat) Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a4 (6 Monate) Letztent-scheid	§ 70 I 7 (über 1 Monat) Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I 19 etztent-cheid	§ 64 I 1f Letztent-scheid	§ 78 I 9 Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 11 Letztent-scheid	§ 73 I a7 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a11 Letztent-scheid	§ 70 I 10 Versagungs-katalog Letztent-scheid
89 I 18 etztent-heid	Mitwirkung § 64 a Letztent-scheid	§ 78 I 10 Letztent-scheid	§ 72 I Nr. 12 Letztent-scheid	§ 73 I a9 Versagungs-katalog Letztent-scheid	§ 80 I a10 Letztent-scheid	§ 70 I 11 Versagungs-katalog Letztent-scheid

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen	Ha
8. Ablehnung eines Antrages auf Ermäßigung der Arbeitszeit oder auf Beurlaubung	§ 76 I 9 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 65 I Nr.9 Versagungskatalog Letztentscheid	Art.75 I 12 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 88 , 8 Letztentscheid	Allzuständigkeit des PR gem.§ 52 I Letztentscheid	
9. Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand	§ 76 I 9 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 65 I Nr.10 Versagungskatalog Letztentscheid	Art.75 I 8 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 88, 9 Letztentscheid	Allzuständigkeit des PR gem.§ 52 I Letztentscheid	§ Le sc
10. Vorzeitige Versetzung in den Ruhestand	Mitwirkung § 78 I 5	§ 70 I Nr.5 Mitwirkung	Mitwirkung Art.76 I 7 nur auf Antrag	§ 88, 10 nur auf Antrag Letztentscheid	Allzuständigkeit des PR gem.§ 52 I Letztentscheid	§ Le sc
11. Entlassung von Probebeamten und Beamten auf Widerruf	Mitwirkung § 78 I 4	§ 70 I Nr.4 Mitwirkung	Mitwirkung nur auf Antrag Art.76 I 6	§ 88, 11 u. 12	Allzuständigkeit des PR gem.§ 52 I Letztentscheid	§ Le sc
12. Verlängerung der Probezeit	-/-	-/-	-/-	§ 88 ,2 Letztentscheid	Allzuständigkeit des PR gem.§ 52 I Letztentscheid	-

mburg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
ß u t h	-/-		§ 72 I Nr.13 Letztentscheid	-/-	-/-	
89 I 15 ßtztent- theid :h	-/-	§ 78 I 7 Letztentscheid	-/-	-/-	-/-	§ 70 I 8 Versagungskatalog Letztentscheid
89 I 14 ßtztent- heid	§ 64 I 1d nur auf Antrag Letztentscheid	§ 78 I 6 nur auf Antrag Letztentscheid	§ 72 I Nr. 9 Letztentscheid	§ 73 I a4 nur auf Antrag Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I a7 auf Antrag Letztentscheid	§ 70 I 12 Versagungskatalog Letztentscheid
889 I 12 ßtztent- heid h	§ 64 I 1e Letztentscheid	§ 78 I 8 Letztentscheid	§ 72 I Nr. 7 Letztentscheid	§ 73 I a 5 u.6 Letztentscheid	§ 80 I a 8+9 Letztentscheid	Mitwirkung § 72 I 1 Versagungskatalog
/- ß et :h it n	-/-	-/-	§ 72 I Nr. 1 Letztentscheid	-/-	-/-	§ 70 I 3 betrifft auch Verkürzung Versagungskatalog Letztentscheid
e c.						
ß et :h						

Personalangelegenheiten der Vertragsbediensteten

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen
1. Einstellung	§ 75 I1, Versagungskatalog	§ 66 I Nr. 1 Versagungskatalog	Art.75 I1 Versagungskatalog	§ 87 Nr.1	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
2. Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit. Höher-od.Rückgruppierung	§ 75 I2 Versagungskatalog	§ 66 INr.2 Versagungskatalog	Art.75 I 4/5 Versagungskatalog	§ 87 Nr.2 4,5,6	
3. Versetzung. Umsetzung innerhalb der Dienststelle mit Wechsel des Dienstortes.	§ 75 I 3 Versagungskatalog	§ 66 I Nr. 3+4 Versagungskatalog	Art.75 I6 es sei denn der Betroffene ist einverstanden	§ 86 III Nr. 1+2	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
4. Abordnung	§ 75 I 4 (über 3 Mon.) Versagungskatalog	§ 66 I Nr.5 (über 3 Mon.) Versagungskatalog	Art.75 I 7 (über 6 Monate) Versagungskatalog	§ 86 III 3 (über 3 Monate)	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
5. Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus	§ 75 I 5 Versagungskatalog	§ 66 I Nr.6 Versagungskatalog	Art.75 I 9 Versagungskatalog	§ 87 Nr.7	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
6. Beschränkung der Freiheit der Wahl der Wohnung	§ 75 I 6 Versagungskatalog	§ 66 I Nr.7 Versagungskatalog	Art.75 I 10 Versagungskatalog	§ 86 III Nr. 5	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
7. Versagung oder Widerruf einer Nebentätigkeitsgenehmigung	§ 75 I 7 Versagungskatalog	§ 66 I Nr. 8 Versagungskatalog	Art.75 I 11 Versagungskatalog	§ 86 III Nr. 1	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
8. Ordentliche Kündigung	§ 79 I Mitwirkung	§ 67 Mitwirkung	Art.76 I Mitwirkung	§ 87 Nr.9	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I
9. Verhängung von Disziplinarmaßnahmen	-/-	-/-	-/-	§ 89Nr.8	Allzuständigkeit des Personalrates gem. § 52 I

Hamburg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
§ 89 I 2	§ 64 I 2a	§ 78 II 1	§ 72 INr.1	§ 73 I b 1 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b1	§ 70 I 1 Versagungskatalog
§ 89 I 4,5 und 6	§ 64 I 2b, c	§ 78 II 1 und 3	§ 72 I Nr.3	§ 73 I b 1 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b2	§ 70 I 4,5 Versa-gungskatalog
§ 89 I 8, 10 und 11	§ 64 I 2c Nur Versetzung	§ 78 II 4 Nur Versetzung	§ 72 I Nr.4	§ 73 I b4,5 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 4,5	§ 70 I 6 Versagungskatalog
§ 89 I 9 (über 6 Mon.)	§ 64 I 2h (über 3 Mon.)	§ 78 II 5 (über 3 Mon.)	§ 72 I Nr.5 (über 3 Mon.)	§ 73 I b10 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 6 (über 6 Mon)	§ 70 I 7 (über 1 Monat) Versagur katalog
§ 89 I 16	§ 64 I 2d	§ 78 II 6	§ 72 I Nr.10	§ 73 I b 6 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 7	§ 70 I Versa kata
§ 89 I 19	§ 64 I 2f	§ 78 II 8	§ 72 I Nr.11	§ 73 I b 8 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 10	§ 70 I 10 Versagungskatalog
§ 89 I 18	§ 64 a Mitwirkung	§ 78 II 9	§ 72 I Nr.12	§ 73 I b 7 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 9	§ 70 I 11 Versagungskatalog
§ 89 I 13,7 auch sonstige Vertragsänderung	§ 64 I 2g	§ 78 II 7	§ 72 I Nr.8	§ 73 I b 9 Versagungskatalog Letztentscheid	§ 80 I b 8 auch sonstige Vertrags-Änderg.	§§ 72 I 4, 73 III Mitwirkung Versagungskatalog
§ 89 I 20	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-

Soziale und sonstige Angelegenheiten

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen	Ham
1. Unterstützungen Vorschüsse, Darlehen	§ 75 II 1 nur auf Antrag	§ 68 I Nr.1	Art.75 II 1 nur auf Antrag	§ 86 I 1 u.2	Allzustän digkeit gem. § 52	§ 8
2. Wohnungen, über die die Dienststelle verfügt	§ 75 II 2	§ 68 I Nr.2	Art.75 II 2	§ 86 I 6	Allzustän digkeit gem.§ 52	§ 8
3. Dienst- und Pachtland	§ 75 II 3	§ 68 I Nr.3	Art.75 II 3	§ 86 I 6	Allzuständigkeit gem. § 52	§
4. Beginn und Ende der Arbeitszeit, Pausen	§ 75 III 1	§ 69 I Nr.1	Art.75 III 1	§ 85 I 1 u. 2	Allzuständigkeit gem. § 52	§ 8
5. Auszahlung der Bezüge Ort, Zeit und Modus	§ 75 III 2	§ 69 I Nr.2	Art. 75 III 2	§ 85 I 3	Allzuständigkeit gem. § 52	
6. Urlaub (Plan, zeitliche Festlegung im Einzelfall)	§ 75 III 3	§ 69 I Nr. 3 + 4	Art.75 III 3	§ 85 I 4	Allzuständigkeit gem. § 52	§
7. Lohngestaltung innerhalb der Dienststelle, Entlohnungsgrundsätze	§ 75 III 4	§ 69 I Nr.5	Art.75 III 4	§ 85 I 10	Allzuständigkeit gem. § 52	§
8. Sozialeinrichtungen	§ 75 III 5	§ 69 I Nr.6	Art.75 III 5	§ 85 I 8	Allzuständigkeit gem. § 52	§ 8
9. Durchführung der Berufsausbildung bei Vertragsbediensteten	§ 75 III 6	§ 69 III Nr. 6 Letztentscheid	Art.75 III 6	§ 85 I 5	Allzuständigkeit gem. § 52	§ au Be
10. Auswahl von Teilnehmern für Fortbildungsveranstaltungen für Vertragsbedienstete	§ 75 III 7	§ 70 I Nr.6 Mitwirkung	-/-	§ 85 II 3	Allzuständigkeit gem. § 52	§
11. Personalfragebögen für Vertragsbedienstete	§ 75 III 8	§ 69 III Nr. 3 Letztentscheid	Art.75 III 10	§ 85 II 5	Allzuständigkeit gem. § 52	§
12. Beurteilungsrichtlinien für Vertragsbedienstete	§ 75 III 9	§ 69 III, Nr. 4 Letztentscheid	Art.75 III 11	§ 85 II 6	Allzuständigkeit gem. § 52II	§ 8

burg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
38 I 11	§ 61 I 1 Regelbeispiel	§ 75 I 8	§ 72 II Nr.1	§ 69 I 1 nur mit Zustimmung des Betroffenen Letztentscheid	§ 78 I 14 nur mit Zustimmung des Betroffenen	§ 71 I 1
38 I 12	§ 61 I 4 Regelbeispiel	§ 75 I 9	§ 72 II Nr.2	§ 69 I 4 Letztentscheid	§ 78 I 10	§ 71 I 2
38 I 13	§ 61 I 5 Regelbeispiel	§ 75 I 10	§ 72 II Nr.3	§ 69 I 4 Letztentscheid	§ 78 I 11	§ 71 I 3
38 I 1	§ 61 I 9 Regelbeispiel	§ 75 I 1 u. 2	§ 72 III Nr. 1	§ 69 I 10 Letztentscheid	§ 78 I 1	§ 71 III 1
	§ 61 I 10 Regelbeispiel	§ 75 I 3	§ 72 III Nr.3	§ 69 I 11 Letztentscheid	§ 78 I 2	§ 71 III 2
38 I 2	§ 61 I 11 Regelbeispiel	§ 75 I 4	§ 72 III Nr.4	§ 69 I 12 Letztentscheid	§ 78 I 3	§ 71 III 3
38 I 7	§ 61 I 13 Regelbeispiel	§ 75 I 7	§ 72 III Nr.5	§ 69 I 15 Letztentscheid	§ 78 I 4	§ 71 III 4
38 I 14	§ 61 I 12 Regelbeispiel	§ 75 I 6	§ 72 III Nr. 6	§ 69 I 14 Letztentscheid	§ 78 I 5	§ 71 III 5
38 I 6 ch für amte	§ 61 I 8	§ 75 I 5 auch für Beamte	§ 72 III Nr. 7	§ 69 I 13 Letztentscheid	§ 78 I 6 auch für Beamte	§ 70 I 13
89 I 17	-/-		§ 72 III Nr. 8	-/-		§ 70 I 14
89 I 23	-/-		§ 72 III Nr. 9	-/-	§ 80 Ib 11	Mitwirkung § 72 I 5
39 I 25	-/-	§ 72 I 6 Letztentscheid	§ 72 III Nr. 10	-/-	§ 80 Ib 11	Mitwirkung § 72 I 6

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen	Hamb
13. Bestellung von Vertrauens- u. Betriebsärzten	§ 75 III 10	§ 69 I Nr.7	Art.75 III 7	§ 85 II 4	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
14. Verhütung von Dienstunfällen	§ 75 III 11	§ 69 I Nr.8	Art.75 III 8	§ 85 I 7	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
15. Grundsätze zur Bewertung von Vorschlägen	§ 75 III 12	§ 69 III Nr. 11 Letztentsch.	Art.75 III 9	§ 85 I 11	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
16. Aufstellung von Sozialplänen	§ 75 III 13	§ 69 III Nr. 10 Letztentscheid	Art.75 III 12	§ 85 I 9	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
17. Absehen von Stellenausschreibung	§ 75 III 14	-/-		Mitwirkung § 90 6 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8 (be ten Let
18. Regeln der Ordnung innerhalb der Dienststelle	§ 75 III 15	§ 69 III Nr.8 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 I 3	§ 85 I 6	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 88
19. Gestaltung der Arbeitsplätze	§ 75 III 16	§ 69 III Nr. 12 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 I 2	§ 85 I 12	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
20. Leistungsüberwachungseinrichtungen	§ 75 III 17	§ 69 III Nr.9 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 II 3	§ 85 I 13	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8
21. Auswahl der Teilnehmer für Fortbildungsveranstaltungen für Beamte	§ 76 II 1 Letztentscheid	§ 70 I Nr.6 Mitwirkung	§ 76 II 1 Letztentscheid	§ 85 II 3 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentscheid	§ 8 Let sch
22. Personalfragebogen für Beamte	§ 76 II 2 Letztentscheid	§ 69 III Nr.3 Letztentscheid	Art.73 III 10 Letztentscheid	§ 85 II 5 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 8 Let sch
23. Beurteilungsrichtlinien für Beamte	§ 76 II 3 Letztentscheid	§ 69 III Nr.4 Letztentscheid	Art.75 III 10 Letztentsch	§ 85 II 6 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 8 Let sch
24. Bestellung von beamteten Betriebs- u. Vertrauensärzten	§ 76 II 4 Letztentscheid	§ 69 III Nr. 1 Letztentscheid	Art.75 III 7 Letztentscheid	§ 85 II 4 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 88
25. Maßnahmen zur Behebung der Arbeitsleistung, Erleichterung des Arbeitsablauf	§ 76 II 5 Letztentscheid	§ 69 I Nr.9	§ 61 I 2	§ 85 II 2 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§52 II	§ 8

urg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
I 17	§ 61 I 3	§ 75 I 11	§ 72 III Nr. 11 Letztentscheid	§ 69 I 3 Letztentscheid	§ 78 I 7	§ 71 III 6
I 16	§ 61 I 6	§ 75 I 13	§ 72 III Nr. 12	§ 69 I 6 Letztentscheid	§ 78 I 8	§ 71 III 7
I 9			§ 72 III Nr. 13		§ 78 I 13	§ 71 III 8
18 I 15	Allzuständigkeit in sozialen Fragen		§ 72 III Nr. 14	-/-	-/-	Mitwirkung § 73, 6
I 22 Beamtenstellen tentsch)					-/-	
I 3	§ 61 I 7	§ 75 I 12	§ 72 III Nr. 15	§ 69 I 7 Letztentscheid	§ 78 I 12	Mitwirkung § 73, 2
8 I 5	-/-		§ 72 III Nr. 16	-/-	-/-	Mitwirkung § 73, 1
I 4	Allzuständigkeit in sozialen Fragen		§ 72 III Nr. 17		Mitwirkung § 83 II 2	Mitwirkung § 73, 9
9 I 17 ztentscheid			§ 72 III Nr. 8 Letztentscheid		§ 78 I 6	§ 70 I 14 Letztentscheid
9 I 23 ztentscheid			§ 72 III Nr. 9 Letztentscheid		§ 80 Ia 12 Letztentscheid	Mitwirkung § 72 I 5
9 I 25 ztentscheid			§ 72 III Nr. 10 Letztentscheid		§ 80 Ia 12 Letztentscheid	Mitwirkung § 72 I 6
I 17	§ 61 I 3	§ 75 I 11	§ 72 III Nr. 11 Letztentscheid	§ 69 I 3 Letztentscheid	§ 78 I 7	§ 71 III 6 Letztentscheid
8 I 5	-/-	§ 75 I 14 nur für Maßnahmen zur Milderung von Belastungen	§ 72 III Nr. 18 Letztentscheid	§ 69 I 2 Letztentscheid	§ 78 I 9	Mitwirkung § 73, 1

	Bund	Baden-Württ.	Bayern	Berlin	Bremen	Ham
26. Allgemeine Fragen der Fortbildung	§ 76 II 6 Letztentscheid	§ 69 III Nr. 7 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 II 1	§ 85 II 1 Letztentscheid	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	
27. Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden	§ 76 II 7 Letztentscheid	§ 69 I Nr.10	Mitwirkung Art.76 II 1	Mitwirkg §90,3	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 9
28. Erlaß von Richtlinien über die personelle Auswahl	§ 76 II 8 Letztentscheid	§ 69 III Nr. 5 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 II 4	Mitwirkg § 90, 1	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 8 bei ten ent
29. Geltendmachen von Ersatzansprüchen gegen einen Beschäftigten	§ 76 II 9 nur auf Antrag Letztentscheid	§ 69 III Nr. 2 Letztentscheid	Mitwirkung Art.76 I 5 nur auf Antrag	§ 86 I 4 Betroffener kann der Mitbestimmg widersprechen	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	
30. Vorbereitung von Verwaltungsanordnungen, die das Personal betreffen	Mitwirkung § 78 I 1	§ 70 I Nr. 1 Mitwirkung	Mitwirkung Art.76 I 1	Mitwirkg § 90, 2	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	
31. Auflösung etc. von Dienststellen	Mitwirkung § 78 I 2	§ 70 I Nr. 2 Mitwirkung	Mitwirkung Art.76 II 2	Mitwirkg § 90, 4	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 9 Let sch
32. Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens, Erlaß von Disziplinarverfügungen	Mitwirkung § 78 I 3 Versagungskatalog	Mitwirkung § 70 I Nr. 3	Mitwirkung Art.76 I 4 nur auf Antrag Versagungskatalog	Mitwirkg § 90, 8	Allzuständigkeit gem.§ 52 II Letztentsch	§ 8 Let sch
33. Aufstellung von Grundsätzen zur Personalbedarfsrechnung	-/-	-/-	Mitwirkung Art.76 II 5	Mitwirkg § 90, 5	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ 9 Mit wir
34. Dienstliche Beurteilungen	-/-	-/-	-/-	Mitwirkg § 90,7	Allzuständigkeit gem.§ 52 II	
35. Grundsätze für Dienstpostenbewertung	-/-	-/-	-/-		Allzuständigkeit gem.§ 52 II	§ be te po le sc.

u burg	Hessen	Niedersachs.	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig -Holstein
	-/-		§ 72 III Nr. 8	§ 69 I 8 u. 9 Letztentscheid	§ 78 I 6	Mitwirkung § 72 I 7
1, I 1	§ 66 I		§ 72 III Nr. 19 Letztentscheid	§ 75 I 1 Letztentscheid	§ 83 I	Mitwirkung § 73, 3
9 I 21 Beam- Letzt- scheid	-/-		§ 72 III Nr. 20 Letztentscheid	-/-	-/-	Mitwirkung § 73, 8
	Mitwirkung § 62 II		§ 72 III Nr. 21 Letztentscheid	-/-	Mitwirkung § 83 III nur auf Antrag	Mitwirkung § 72 I 3
	-/-		§ 73 Nr.1 Mitwirkung	-/-	-/-	Mitwirkung § 73, 10
1 I 2 ztent- eid	Mitwirkung § 66 II	Mitwirkung § 80, 1	§ 73 Nr.2 Mitwirkung	§ 75 I 2 Letztentscheid	Mitwirkung § 83 II 6	Mitwirkung § 73, 4
9 I 20 ztent- eid	-/-		-/-	-/-	-/-	Mitwirkung § 72 I 2
1 II - kung	§ 66 I	Mitwirkung § 80, 2	§ 75 Nr.1 Anhörung	-/-	§ 83 II 1 Mitwirkung	
	-/-		-/-	-/-	-/-	
9 I 24 i Beam- dienst sten tztent- eid	-/-		§ 75 Nr.1 Anhörung	-/-	§ 83 II 3 Mitwirkung	

LITERATURVERZEICHNIS

Die Literatur ist in den Fußnoten mit dem Namen des Verfassers, sowie dem ersten Substantiv des Titels zitiert; bei Verwechslungsmöglichkeiten ist ein zweites Substantiv des Titels hinzugefügt.

AMMERMUELLER, Martin Georg
Verbände im Rechtssetzungsverfahren. Kann den Verbänden, insbesondere den Beamtenkoalitionen nach § 94 BBG, ein Anspruch auf Beteiligung bei der Schaffung von Rechtsnormen gewährt werden? -Diss.jur., Tübingen 1971

APEL, Günter
Mitbestimmung. Grundlagen-Wege-Ziele, München 1969

BÄUMLIN, Richard,
Demokratie, EvStL 1966, Sp 278 - 285

v.BEYME, Klaus
Interessengruppen in der Demokratie München 1969

BIEDENKOPF, Kurt/SÄCKER, Franz-Jürgen
Grenzen der Mitbestimmung in kommunalen Versorgungsunternehmen, in: ZfA 1971, 211 - 271

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang
Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung Berlin 1964

BONNER KOMMENTAR
bearbeitet von ABRAHAM u.a. Hamburg 1950 ff (zit.:BR-Bearbeiter)

BRÜGGEMANN, Jürgen
Das Personalvertretungsrecht im Bereich des Rundfunks, in:PersV 1973, 129 ff

CLAUSSEN, Jürgen
Neues Personalvertretungsrecht in Hamburg in: PersV 1973, 33 ff, 65 ff.

DAGTOGLOU, Prodromos
Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter
Hab.Schrift, Heidelberg 1964

ders.,Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes,
in: DAGTOGLOU/HERZOG/SONTHEIMER, Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts,
Baden-Baden 1973 , 13 ff.

ders.,Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen,
in: DVBl 1972, 712 ff

DAHLGRÜN, Hans Georg
Parlamentarische Kontrolle und autonome Verwaltungsbereiche
in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.50, Berlin 1972, 317 ff.

DÄUBLER, Wolfgang
Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten,
Frankfurt/M 1973

ders.,Weniger Mitbestimmung im öffentlichen Dienst?
in: AuR 1973, 233 ff

DIETRICH, Horst
Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974,
in: Zeitschrift für Beamtenrecht 1974, 113

DREWES, Günter
Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung,
in: Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht hersg.v. Wolfgang SIEBERT, Bd.5, Heidelberg 1958

ELLWEIN, Thomas/GÖRLITZ, Axel
Parlament und Verwaltung. 1.Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle,
Stuttgart,/Berlin/Köln/Main 1967

ELLWEIN, Thomas
Mitbestimmung im öffentlichen Dienst - eine Gefahr für den Staat?
in: ELLWEIN u.a., Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, o.O., o.J.

ESCHENBURG, Theodor
Herrschaft der Verbände?
2. Aufl., Stuttgart 1963

ders., Privilegien für Funktionäre
in: DIE ZEIT vom 6.6.1975, 6

EVERS, Hans-Ulrich
Verbände - Verwaltung - Verfassung,
in: Der Staat 1964, 41 ff

FEINDT, Erich
Aspekte der Demokratisierung, Mitbestimmung und Partizipation,
in: ZBR 1973, 353 ff

FICHTMÜLLER, Carl Peter
Zulässigkeit ministerialfreien Raumes in der Bundesverwaltung
in: AöR 91 (1966), 297 ff

FORSTHOFF, Ernst
Strukturwandlungen der modernen Demokratie
Berlin 1964

ders., Der Staat der Industriegesellschaft
München 1971

ders., Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays
Darmstadt 1968

FREY, Erich
Zur Idee und Funktion des sozialen Rechtsstaates im Arbeitsrecht
in: AuR 1961, 298 ff

FROMM, Günter
Um die Rechtsstellung der Deutschen Bundesbahn
in: BB 1966, 297 ff

FÜRST, Walther
Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht
Berlin 1973 ff

GEHLEN, Arnold
Demokratisierung
in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50,
Berlin 1972, 179 ff

GEIGER, Willi
Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes.
in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Bd. 50
Berlin 1972, 229 ff

GOEHRMANN, Peter
Das neue Berliner Eigenbetriebsgesetz im Vergleich mit den übrigen Eigenbetriebsrechte
in: Öffentliche Wirtschaft und Gewerkschaft (ÖVG) 1974, 16 ff

GRABENDORFF, Walter
Verfassungsrechtliche Prolegomena zum Personalvertretungsrecht und zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst
in: DVBl 1952, 325 ff

GRABENDORF, Walter - WINDSCHEID, Clemens - ILBERTZ, Wilhelm
Bundespersonalvertretungsgesetz
3. Auflage, Stuttg[illegible] 1975

HÄBERLE, Peter
Die Wesensgehaltgarantie der Art.19 Abs. 2 Grundgesetz
2. Auflage Karlsruhe 1972

ders., Rezension zu: DAGTOGLOU,
der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter
in: AöR 90 (1965), 381 ff

ders., Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung
Bad Homburg v.d.H. 1970

ders., Berufs"ständische" Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung
in: DVBl 1972, S.909 ff

HARTWICH, Hans-Herrmann
Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo
Köln und Opladen 1970

HAUSTEIN, Werner
(Hrsg.), Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht
Frankfurt/M 1960

HENNIS, Wilhelm
Amtsgedanke und Demokratiebegriff
in: Staatsverfassung und Kirchenordnung
Festgabe für Rudolf SMEND zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, 51 - 70

ders., Demokratisierung
Zur Problematik eines Begriffes
Köln und Opladen 1970

HENSCHE, Detlev
Erweiterung der Mitbestimmung durch privatautonome Regelung, insbesondere in Unternehmen der öffentlichen Hand
in: Arbeit und Recht 1971, 33 ff

HERZOG, Roman
Verfassungspolitische Probleme der Dienstrechtsreform (Gutachten)
in: DAGTOGLOU/HERZOG/SONTHEIMER, Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts
Baden-Baden 1973, 161 ff

ders., Inkompatibilität
in: EvStL 1966, Sp. 787 f

ders., Zur Auslegung des Sozialstaatsprinzips
in: BayVerwBl 1976, S. 161 ff

HESSE, Konrad
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
8. Auflage Karlsruhe 1975

HODLER, Christian
Neues Personalvertretungsrecht in Niedersachsen
in: PersV 1972, 105 ff

HOFFMANN - RIEM, Wolfgang
Redaktionsstatute im Rundfunk
Baden-Baden 1972

HUBER, Ernst Rudolf
Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1
2. Aufl. Tübingen 1953

ders., Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung
Stuttgart 1970

IPSEN, Hans Peter
Diskussionsbeitrag zu WALTER/SCHMITT GLAESER, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen
VVDStRL 31 147 ff (294 ff)

IPSEN, Hans Peter
Mitbestimmung im Rundfunk. Verfassungsfragen zur Mitbestimmung durch Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten
Frankfurt/M 1972

ISENSEE, Josef
Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes
Bonn-Bad Godesberg 1971

ders., Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht
Berlin 1968

ders., Der Tarifvertrag als Gewerkschafts-Staats-Vertrag. Das arbeitsrechtliche Regelungsverfahren im öffentlichen Dienst
in: LEISNER, Walter (Hersg), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat
Berlin 1975

KISKER, Gunther
Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung
in: DÖV 1972, 520 ff

KLEIN, Eckart,
Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes
Berlin 1974

KLEIN, Karl
Mitbestimmung in Personalangelegenheiten der Beamten. Ist eine verbindliche Entscheidung durch einen Ausschuß zulässig?
in: PersV 1973, 135 f

KNEIS, Karl-Heinz
Das neue Personalvertretungsrecht in Rheinland-Pfalz
in: PersV 1971, 73 ff

KRIELE, Martin
Das demokratische Prinzip im Grundgesetz
in VVDStRL 29, 46 ff

KRÖGER, Klaus
Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland
Frankfurt/Main 1972

KROGER, Hildegard
Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz
in: ZGesStw Bd. 106 (1950), 700 ff

LAUFKE, Franz
Vertragsfreiheit und Grundgesetz
in: Festschrift für Heinrich Lehmann, Bd. 1
Berlin 1956, S. 145 ff

LECHELER, Helmut
Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren
Berlin 1977

LEIBHOLZ, Gerhard
Strukturprobleme der modernen Demokratie
3. Auflage, Karlsruhe 1967
ders., Die Repräsentation in der Demokratie
Berlin und New York 1973 (Photomechanischer Nachdruck von "Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert"
3. Auflage 1966

LEISNER, Walter
Mitbestimmung im öffentlichen Dienst
- innere Kontrolle der Staatsgewalt -
Zu Begründung und Grenzen der Mitbestimmung
in: ZBR 1971, 65 ff
ders., Mitbestimmung im öffentlichen Dienst
Bonn-Bad Godesberg 1970
ders., Vorgesetztenwahl? Dargestellt am Beispiel der Schulleiterwahl
Bonn-Bad Godesberg 1974

LERCHE, Peter
Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt
Berlin 1963

LOENING, Hellmuth
Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung
in: DVBl 1954, 173 ff

LORENZEN, Uwe - ECKSTEIN, Karlfriedrich
Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar
4. Auflage, Hamburg 1975

MARTENS, Wolfgang
Öffentlich als Rechtsbegriff
Bad Homburg vdH, Berlin, Zürich 1969

MAUNZ, Theodor - DÜRIG, Günter - HERZOG, Roman
Grundgesetz, Kommentar
München 1971

MAYER, Franz
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes,
in: FORSTHOFF/v.MÜNCH/SCHICK/THIEME/ULE/MAYER
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes
Baden-Baden 1973, S.556 ff

ders., Selbstverwaltung und demokratischer Staat, in Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50
Berlin 1972, S. 327 ff

MEIER, H.
Zum Entwurf eines neuen Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
in: PersV 1974, 193 ff

Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970
(zitiert: Bidenkopfbericht)

MORSTEIN, MARX, Fritz
Gemeinwohl und politische Strategie. Mit Beispielen aus der Verwaltungsreform, in Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Band 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1968, S.32 ff

MÜLLER, Gerhard
Der Sozialstaatsgedanke unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes
in: BArbBl 1964, 723 ff

MÜLLER, Jürgen
Reform des Personalvertretungsrechtes im Saarland
in: ZBR 1973, 368 ff

v. MÜNCH, Ingo
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes
in: FORSTHOFF/v.MÜNCH/SCHICK/THIEME/ULE/MAYER,
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes
Baden-Baden 1973, S.71 ff

NIPPERDEY, Hans Carl
Mitbestimmung im öffentlichen Dienst
Zwei Rechtsgutachten
München 1952

OBERMAYER, Klaus
Mitbestimmung in der Kommunalverwaltung
Neuwied und Berlin 1973

ders., Verfassungsrechtliche Probleme der direktiven paritätischen Mitbestimmung in kommunalen Aktiengesellschaften der Leistungsverwaltung
in: RiA 1973, 83 ff

v.OERTZEN, Hans Joachim (Hrsg.)
"Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung
Stuttgart 1974

OSSENBÜHL, Fritz
Erweiterte Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften
Stuttgart 1972

PARTSCH, Karl Josef - GENZER, W.E.
Inkompatibilität der Mitgliedschaft in Bundestag und Bundesrat
in: AöR NF Bd. 37 (1950/51), 186 ff

PARTSCH, Karl Josef
Anmerkungen zum BVerfG U.v.27.4.1959
2 BvF 2/58
in: JZ 1960, 23 f

PÜTTNER, Günter
Gemeinwirtschaft und Mitbestimmung
in: Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritzel

ders., Mitbestimmung und Mitwirkung des Personals in der Verwaltung
in: v.OERTZEN (Hrsg), "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung,
Stuttgart 1974, 73 ff

PÜTTNER, Günter
Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen,
Frankfurt/M 1972

ders., Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Aspekte erweiterter Mitbestimmung in öffentlichen und freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen
in: ÖWG 1974, 7 f

ders., Die öffentlichen Unternehmen
Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand
Bad Homburg v.d.H.u.a. 1969

RAISER, Thomas
Paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden
in: RdA 1972, 65 ff

REUSS, W.
Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzipes
in: REUSS,W./JANTZ, K.
Sozialstaatsprinzip und soziale Sicherheit
Band 10 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Stuttgart 1960

RICHARDI, Reinhard
Stichwort: Mitbestimmung
in: EvStL 1966, Sp 1314 ff

RITTER, Ernst-Hasso
Mitbestimmung im öffentlichen Dienst oder Privatisierung des Staatswesens
in: JZ 1972, 107 ff

RUPP, Hans Heinrich
Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Bedeutung der Begriffe im Verwaltungsrecht, in Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Band 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1968, S.116 ff

RYFFEL, Hans
Der demokratische Gedanke im politischen und sozialen Bereich
in: Demokratie und Verwaltung, Band 50 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1972, S.191 ff

ders., Öffentliche Interessen und Gemeinwohl. Reflexionen über Inhalt und Funktion,
in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche interessen, Band 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1968, S. 13 ff

SCHAMBECK, Herbert
Grundrechte und Sozialordnung
Gedanken zur Europäischen Sozialordnung
Berlin 1969

ders., Die Ministerverantwortlichkeit
Karlsruhe 1971

SCHARPF, Fritz
Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung
Konstanz 1970

SCHEUNER, Ulrich
Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie
Opladen 1973

ders., Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung
in: DÖV 1969, 585 ff

SCHICK, Walter
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes
in: FORSTHOFF/v.MÜNCH/SCHICK/THIEME/ULE/MAYER,
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes
Baden-Baden 1973, S. 171 ff

ders., Beamtenrecht - Beamtentum - Beamte
in: JZ 1970, 449

SCHLEICHER, Hans Werner
Das neue bayerische Personalvertretungsgesetz
in: PersV 1974, S. 129 ff

SCHMIDT, Walter
Abschied vom "unbestimmten Rechtsbegriff"
in: NJW 1975, S. 1753 ff

SCHMITT-BLEIBTREU, Bruno - KLEIN, Franz
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage
Neuwied und Berlin 1973

SCHMITT GLAESER, Walter
Partizipation im öffentlichen Dienst
in DÖV 1974, S. 152

ders., Partizipation an Verwaltungsentscheidungen
in: VVDStRL 31, 179 ff

SCHNEIDER, Hans
Anmerkungen zum Bremer StGH
E.v. 3.5.1957
in ZBR 1957, 239 ff

SCHNEIDER, Hans Peter
Wirtschaftliche Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen
in: DÖV 1972, 598 ff

SCHNUR, Roman
Gemeinwohl und öffentliche Interessen in den Verfassungen und den Gesetzen des sozialen Rechtsstaates
in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Band 39 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1968, S. 57 ff

SCHOLZ, Rupert
Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem
München 1971

ders., Paritätische Mitbestimmung und Grundgesetz
Berlin 1974

SCHOMERUS, Lorenz
Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung
Diss Jur Heidelberg 1959

SCHWARZ, Manfred - KILLINGER, Albrecht
Das neue Personalvertretungsrecht in Baden-Württemberg
in: PersV 1976, S. 281 ff

SCHWERDTFEGER, Gunther
Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz
Frankfurt/M 1972

SÖLLNER, Alfred
Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz
in: AuR 1974, 193 ff

STARKE, O.-Ernst
Aufgaben und Funktion des Personalrats
in: DÖV 1975, 849 ff

STEIN, Klaus - BURMEISTER, Joachim
Die kommunalen Sparkassen, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme
Stuttgart 1972

STOLLEIS, Michael
Stichwort: 'Gemeinwohl'
in: EvStL 1975, Sp. 802 ff

STURM, Gerd
Die Inkompatibilität
München 1967

STURM, Eckart
Das neue Personalvertretungsgesetz
für Schleswig-Holstein
in: PersV 1974, 33 ff

TERPITZ, Werner
Mitbestimmung bei Sparkassen
in: ÖWG 1974, 15 f

TEUTEBERG, Hans Jürgen
Geschichte der industriellen Mitbestimmung
in Deutschland
Tübingen 1961

THIEME, Werner
Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter
Berücksichtigung der Wandlungen von Staat
und Gesellschaft neu zu ordnen?
Gutachten für den 48. Deutschen Juristen-
tag
München 1970

ders., Der öffentliche Dienst in der Verfas-
sungsordnung des Grundgesetzes
Göttingen 1961

ders., Verfassungsrechtliche Grenzen einer
Reform des öffentlichen Dienstrechtes
in: FORSTHOFF/v.MÜNCH/SCHICK/
THIEME/ULE/MAYER,
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform
des öffentlichen Dienstrechtes
Baden-Baden 1973, S.303 ff

THIEME, Werner
Rechtsgutachten über die Zulässigkeit von Stimmbindungsverträgen zur Erweiterung der Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften. Unveröffentliches Gutachten für den DGB

TRACHTERNACH, Theo
Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung
Würzburg 1974

ULE, Carl Herrmann
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts
in: FORSTHOFF/v.MÜNCH/SCHICK/THIEME/ULE/MAYER
Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts
Baden-Baden 1973, S. 439 ff

ders., Beamtenrecht im Wandel deutscher Staatlichkeit
in: DVBl 1963, 1 ff

UTZ, Arthur - STREITHOFEN, Heinrich (Hrsg)
Demokratie und Mitbestimmung
Stuttgart 1970

VOGEL, Klaus
Das Bundesverfassungsgericht zum Bremer Personalvertretungsgesetz - Probleme der Gewaltenteilung, der Regierungsverantwortung und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums
in: MDR 1959, 894 ff

VORBRUGG, Georg
Unabhängige Organe der Bundesverwaltung
Diss jur München 1965

WALTER, Robert
Partizipation an Verwaltungsentscheidungen
in: VVDStRL 31, 147 ff

WEBER, Werner
Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen
in: Der Staat 1965, 409 ff

ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage Berlin 1970

ders., Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten) in: AöR NF Bd.19 (1930), 161 ff

WINDSCHEID, Clemens
Beschränkung der Rechte des Personalrates im Hamburgischen Personalvertretungsgesetz
in: ZBR 1973, 73 ff

ders., Eine fatale Klausel im Hamburgischen Personalvertretungsgesetz
in: PersV 1973, 225 ff

ZACHER, Hans F.
Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland
in: Festschrift für Friedrich Berber München 1973, S. 549 ff

ders., Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
in: BayVBl 1969, 113 ff

ZEIDLER, Wolfgang
Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip
in: v.OERTZEN (Hrsg) "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung Stuttgart, 1974, S. 23 f (sowie in DVBl 1973, 719 ff)

ZIERACH, Helmut
Die Neufassung des Berliner Personalvertregungsgesetzes vom 26. Juli 1974
in: PersV 1974, 257 ff